

mgr Adam Mateusz Suchecki
Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń
Katedra Finansów Publicznych

Determinanty finansowania kultury w Polsce i we Francji

Promotor: prof. dr hab. Jerzy Żyżyński
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Warszawski

Łódź - Warszawa 2013

Spis treści

Wprowadzenie	5
--------------------	---

Część I

Wprowadzenie do problematyki

Rozdział 1

Kultura jako zjawisko społeczne i ekonomiczne

1.1. Pojęcie i cechy kultury

1.1.1. Naukowe rozumienie kultury – przegląd koncepcji	11
1.1.2. Podstawowe podejścia do definiowania kultury	18
1.1.3. Cechy kultury	24
1.1.4. Płaszczyzny rozpatrywania zjawisk kultury	27

1.2. Miejsce kultury w gospodarce

1.2.1. Pojęcie i cechy usług społecznych	28
1.2.2. Usługi kulturalne jako specyficzny rodzaj usług społecznych	32
1.2.3. Ekonomiczne ujęcie dóbr i usług kultury	34

Rozdział 2

Czynniki różnicujące organizację i finansowanie kultury

2.1. Formy organizacji kultury

2.1.1. Modele organizacji kultury	45
2.1.2. Czynniki warunkujące formę organizacji i finansowania kultury	49

2.2. Specyfika źródeł finansowania kultury

2.2.1. Publiczne źródła finansowania kultury	53
2.2.2. Prywatne źródła finansowania kultury	55
2.2.3. Finansowanie kultury przez instytucje sektora non profit	64

Rozdział 3

Organizacja i finansowanie kultury w Polsce – ujęcie historyczne

3.1. Rozwój organizacji i finansowania kultury w Polsce

3.1.1. Rozwój kultury w Polsce do roku 1918	73
3.1.2. Organizacja i finansowanie kultury w II Rzeczypospolitej	81

3.2. Zmiany organizacji i finansowania kultury w Polsce po roku 1948

3.2.1. Organizacja i finansowanie kultury w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	87
3.2.2. Zasady organizacji i finansowania kultury w Polsce po roku 1989	95

Rozdział 4

Organizacja i finansowanie kultury we Francji

4.1. Historyczny rozwój organizacji i finansowania kultury we Francji

4.1.1. Początki rozwoju kultury we Francji	104
4.1.2. Tradycje interwencjonistyczne	106
4.1.3. Współczesna polityka kulturalna Francji	111
4.1.4. Cele współczesnej polityki kulturalnej Francji	114

4.2. Zmiany organizacji kultury we współczesnej Francji

4.2.1. Reforma centralnej administracji kultury	117
4.2.2. DRAC jako forma dekoncentracji publicznych zadań państwa w zakresie kultury.....	121

4.3. Rola samorządów terytorialnych w procesie realizacji polityki kulturalnej Francji

4.3.1. Proces decentralizacji w kulturze	123
4.3.2. Działalność kulturalna samorządów terytorialnych	126

Część II

Analiza wykorzystania publicznych form wspierania kultury

Rozdział 5

Finansowanie kultury z budżetu państwa

5.1. Finansowanie kultury według planu budżetu tradycyjnego i zadaniowego

5.1.1. Istota, cechy i znaczenie budżetu tradycyjnego w zarządzaniu środkami publicznymi	128
5.1.2. Istota, cechy i znaczenie budżetu zadaniowego w zarządzaniu środkami publicznymi	130

5.2. Budżet zadaniowy w Polsce i we Francji

5.2.1. Charakterystyka budżetu zadaniowego we Francji i etapy jego wdrażania	136
5.2.2. Etapy wdrażania i charakterystyka budżetu zadaniowego w Polsce – problemy i bariery	140

Rozdział 6

Finansowanie kultury z budżetu państwa w Polsce

6.1. Finansowanie kultury z budżetu państwa w Polsce w latach 2000-2010

6.1.1. Finansowanie kultury według planu budżetu tradycyjnego	145
6.1.2. Wykorzystanie metody budżetu zadaniowego w finansowaniu kultury	161

6.2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako instrument finansowania kultury w Polsce

6.2.1. Podstawy prawne funkcjonowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	167
6.2.2. Analiza wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę w latach 2003-2010	175

Rozdział 7

Publiczne źródła finansowania kultury we Francji

7.1. Finansowanie kultury z budżetu państwa we Francji w latach 1999-2010

7.1.1. Finansowanie kultury według planu budżetu tradycyjnego (lata 1999-2004)	196
7.1.2. Finansowanie kultury według planu budżetu zadaniowego (lata 2005-2010)	210

7.2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako instrument finansowania kultury we Francji

7.2.1. Analiza wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę w latach 2002-2006	213
7.2.2. Efekty finansowania kultury przez regiony we Francji w latach 2006-2010	220

Rozdział 8

Porównanie polityki finansowania kultury w Polsce i we Francji

8.1. Finansowanie kultury z budżetów gospodarstw domowych

8.1.1. Wydatki budżetów gospodarstw domowych na kulturę w Polsce w latach 2000-2010	226
8.1.2. Wydatki budżetów gospodarstw domowych na kulturę we Francji w latach 2000-2010	230

8.2. Efekty finansowania kultury w Polsce i we Francji w latach 2000-2010

8.2.1. Efekty wydatków budżetów państwa na kulturę w Polsce w latach 2000-2010 235

8.2.2. Efekty wydatków budżetów państwa na kulturę we Francji w latach 2000-2010 ... 239

Podsumowanie 242

Bibliografia 247

Spis tabel 254

Spis rysunków 257

Wprowadzenie

Kultura jest to dziedzina gospodarki obejmująca tworzenie i dystrybucję dóbr zawierających w sobie zarówno wartości materialne, jak i duchowe (kulturowe). Tak rozumianą kulturę można podzielić na dwa sektory, jakimi są: sektor nieprzemysłowy, w ramach którego wytwarzane są dobra i usługi niereprodukowalne i obejmujący takie dziedziny sztuki jak sztuki wizualne, sztuki performatywne i dziedzictwo oraz sektor przemysłowy wytwarzający dobra i usługi kultury na masową skalę obejmujący przemysły kultury – produkcję filmową, audiowizualną, gry wideo, radio i telewizję, fonografię, wydawnictwa książkowe i prasowe. Są to zarówno dobra rynkowe, jak i publiczne i społeczne¹.

Jest to zarówno sektor publiczny jak i rynkowy. Podlega ona działaniu ogólnych praw ekonomicznych, jednak ze względu na niematerialny charakter treści zawartej większości jej wytworów, mechanizm rynkowy pełni ograniczoną rolę w procesie ich dystrybucji (wyjątek mogą stanowić tak zwane przemysły kultury). Obecnie coraz silniej akcentuje się znaczenie kultury jako czynnika mającego wpływ na gospodarkę, zarówno w szerokim, jak i wąskim znaczeniu. Coraz częściej dostrzegana jest również motywująca rola kultury oraz jej wpływ na kształtowanie zachowań społecznych, w tym również zachowań ekonomicznych.

Od drugiej połowy XX wieku kultura stała się przedmiotem badań nowych nauk, takich jak ekonomika kultury i nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*). Ekonomika kultury wykrystalizowała się na gruncie nauk ekonomicznych, skupiając swoje podejście badawcze na ekonomicznych aspektach kultury, traktowanej jako jeden z sektorów gospodarki. Natomiast nowe podejście do organizacji i zarządzania podmiotami sektora publicznego, również w odniesieniu do kultury, prezentuje nowe zarządzanie publiczne (NZP). Wdrażanie przez rządy różnych państw zasad tego podejścia charakteryzowało się różną dynamiką oraz napotykało wiele barier i ograniczeń natury legislacyjnej, ekonomicznej czy też organizacyjnej. W jego upowszechnianiu znaczącą rolę odegrała wymiana doświadczeń naukowców i praktyków pochodzących z państw, które rozpoczęły już proces wdrażania.

Z porównań międzynarodowych wynika, że nowy sposób zarządzania i finansowania działalności sektora publicznego wprowadzany był w pierwszej kolejności do sektorów nieefektywnych ekonomicznie i stanowiących największe obciążenie dla budżetu państwa czy

¹ Porównaj: R. Borowiecki (red.), *System regulacji w kulturze – finansowanie, zarządzanie, współdziałanie*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005, s. 165-170.

budżetów administracji publicznej, ale zaspokajających potrzeby całego społeczeństwa (np. ochrona zdrowia). W kolejnych etapach nowym zarządzaniem obejmowano te sektory, które miały wpływ na rozwój ekonomiczny kraju, ale niższą rangę w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Do takich sektorów można zaliczyć sektor szeroko rozumianej kultury.

Obserwowane w gospodarkach światowych zmiany w zasadach zarządzania i finansowania działalności podmiotów sektora publicznego oraz wprowadzenie tych zasad w Polsce stało się jednym z motywów podjęcia tematu badawczego niniejszego opracowania, ze szczególnym uwzględnieniem sektora kultury. Założony cel badawczy związany jest z analizą komparatywną polityki finansowania kultury w Polsce i we Francji oraz wynika z poniższych przesłanek.

Po pierwsze, oba kraje mają bogate tradycje kulturowe, ściśle związane z ewolucją funkcjonowania państwa, jednakże to Francja od wieków dominuje kulturowo w skali europejskiej i światowej. Obecnie, pod względem organizacji i finansowania kultury stanowi ona przykład modelu państwa o centralnej organizacji i centralnym finansowaniu tego sektora, dając jednocześnie przykład dbałości o zachowanie dziedzictwa narodowego i kreowanie nowych form twórczości, przyczyniających się do jego rozwoju ekonomicznego i społecznego. Większość państw unitarnych na świecie przyjęło właśnie ten model (zwany modelem francuskim) jako wzór, co może świadczyć o ugruntowanej przez wieki pozycji kultury w polityce francuskiej.

Po drugie, rozwój sfery kultury (jak i państwowości) we Francji można uznać za proces ciągły i doskonalony przez kolejne rządy, podczas gdy przebieg rozwoju kultury i budowanie państwowości w Polsce było zakłócanie przez wojny i okresy utraty niepodległości oraz transformację systemu ekonomicznego, co jak można przypuszczać miało decydujący wpływ na występujące różnice w prowadzonej przez oba rządy polityce kulturalnej.

Po trzecie, we Francji kontynuowana jest nadal tradycja centralnego mecenatu sprawowanego nad kulturą. Dawniej był to mecenat królewski, współcześnie jest to bardzo silnie scentralizowany mecenat państwa. Natomiast Polska przyjmowała w swej historii różne modele organizacji i finansowania kultury, począwszy od silnej dominacji prywatnych źródeł finansowania kultury w czasach zaborów, poprzez centralistyczny model organizacji i finansowania kultury w czasach II Rzeczypospolitej i dwustopniowy model organizacji kultury w PRL. Po transformacji ustrojowej założenia polskiego systemu organizacji i finansowania kultury w znacznej mierze odzwierciedlają założenia modelu francuskiego. Dzięki staraniom kolejnych rządów/ministrów kultury, system organizacji i finansowania kultury w Polsce podlega ciągłym procesom dostosowawczym, uwzględniającym zarówno

wyzwania stawiane obecnie przez Unię Europejską, jak i gwarantującym zachowanie tożsamości narodowej.

Po czwarte, we Francji od roku 2004 obowiązuje budżetowanie metodą budżetu zadaniowego, który stanowi istotny instrument nowego zarządzania publicznego, a jego stosowanie jest rekomendowane między innymi przez Unię Europejską, OECD² oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Polska zaplanowała przyjęcie budżetu zadaniowego jako obowiązującego równoległe z budżetem tradycyjnym do roku 2013, a po tym terminie całkowite jego wdrożenie.

Po piąte, Polska przechodząca proces transformacji ekonomicznej, dopiero od kilku lat zaczęła dostrzegać gospodarcze możliwości sektora kultury, a rządzący przestali go traktować jako sektor nieproduktywny, który pochłania środki budżetowe. We Francji natomiast gospodarcze efekty kultury są wykorzystywane od ponad półwiecza, a ona sama stanowi jeden z istotnych elementów w strukturze budżetu państwa.

Dla uzasadnienia dalszych rozważań można przyjąć założenie, że głównym czynnikiem różnicującym politykę wsparcia kultury w badanych krajach jest stopień interwencjonizmu państwa w tej sferze. Mówiąc ogólnie, interwencjonizm państwa w tym przypadku polega na finansowaniu lub współfinansowaniu przedsięwzięć kulturalnych, powoływaniu instytucji kultury czy dotowaniu pewnych jej dziedzin. Interwencjonizm ten wynika z przynależności dóbr i usług kultury do grupy dóbr i usług publicznych i społecznych. W przypadku ich dystrybucji mechanizm rynkowy jest zawodny, co przejawia się na kilka sposobów.

Po pierwsze, mechanizm rynkowy może zakłócać dostęp społeczeństwa do pewnych kategorii dóbr kultury. W przypadku alokacji tych dóbr przez rynek istnieje realne zagrożenie wykluczenia z ich konsumpcji części społeczeństwa o niskich dochodach. Po drugie, rynek tworzą instytucje, których działania nastawione są na osiągnięcie zysku. Istnieje obawa, że mechanizm rynkowy będzie sprzyjać wytwarzaniu dóbr i usług kultury o wysokiej wartości ekonomicznej i niskiej wartości kulturowej. Z drugiej jednak strony, wolna konkurencja może sprzyjać powstawaniu nisz rynkowych na dobra i usługi kulturalne o charakterze elitarnym. Ich wystąpienie związane jest z pojawieniem się popytu na te dobra, który z kolei wymaga od konsumentów posiadania odpowiedniej edukacji i kompetencji kulturowych. Po trzecie, wsparcie państwa jest uzasadnione w przypadku dóbr kultury o charakterze ponadpokoleniowym, związanych z dziedzictwem narodowym i cywilizacyjnym, takich jak zabytki archeologiczne i historyczne, muzea czy miejsca pamięci. Dlatego też uważa się, że

² Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

wiele kategorii dóbr i usług kultury nie może, lub nie powinno podlegać wyłącznie działaniom mechanizmu rynkowego. Uwzględnienie tego postulatu jest odzwierciedlone w przyjętych przez poszczególne państwa systemach organizacji i finansowania kultury, które wyznaczają jednocześnie odpowiedni model polityki kulturalnej.

Wśród najważniejszych czynników różnicujących formy organizacji kultury w danym państwie, jak również dominującą w nim formę finansowania, wymienić można: ustrój terytorialny państwa, realizowaną politykę kulturalną oraz stopień demokratyzacji społeczeństwa. Wymienione determinanty wskazują, iż współcześnie sektor kultury stanowi jeden z ważniejszych elementów gospodarki, a przyjęty przez dane państwo model polityki kulturalnej zależy od założeń polityki ekonomicznej i społecznej danego państwa. Zagadnienia te stały się inspiracją do przeprowadzenia badań porównawczych dotyczących uwarunkowań organizacyjnych i finansowych sektora kultury w Polsce i we Francji.

Podstawowym celem pracy jest określenie uwarunkowań systemu finansowania i organizacji kultury w Polsce i we Francji. Przyjęte zostały również następujące cele szczegółowe:

- usystematyzowanie podstawowych pojęć dotyczących sektora kultury, jego specyfiki i miejsca w gospodarce,
- przegląd teoretycznych modeli opisujących organizację i finansowanie kultury w badanych krajach,
- analiza porównawcza dotychczasowych systemów ekonomiczno-społecznych badanych krajów i ich wpływu na kształt polityki kulturalnej i organizacji sektora kultury,
- analiza porównawcza zakresu i efektów finansowania kultury z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2010.

W pracy zostały przyjęte następujące hipotezy badawcze:

- 1) w organizacji i finansowaniu kultury w Polsce i we Francji występują różnice spowodowane historycznymi uwarunkowaniami rozwoju tej sfery gospodarki,
- 2) przyjęcie przez Francję budżetu zadaniowego wpłynęło na zwiększenie i racjonalizację wydatków na kulturę w ogólnych wydatkach budżetu centralnego i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) poziom i struktura publicznych wydatków na kulturę zależą od założeń ekonomicznych przyjętych przez rząd,
- 4) zwiększenie wydatków publicznych na kulturę ma wpływ na konsumpcję dóbr kultury w społeczeństwie.

W celu przedstawienia przedmiotu pracy oraz realizacji przyjętych zadań badawczych w rozprawie zostały uwzględnione rozważania teoretyczne obejmujące rozdziały 1-4 i stanowiące Część I. Wprowadzenie do problematyki oraz analizy empiryczne prezentowane w rozdziałach 5-8, tworzą Część II.

W rozdziale pierwszym, który ma charakter wprowadzający, zaprezentowany został przegląd koncepcji naukowego rozumienia kultury oraz przegląd podejść do definiowania tego zjawiska. Zostały tu wyspecyfikowane cechy kultury oraz płaszczyzny rozpatrywania związanych z nią zjawisk, ze szczególnym uwzględnieniem miejsca kultury w gospodarce oraz ekonomicznym ujęciem jej dóbr.

Rozdział drugi zawiera przegląd modeli organizacji kultury uwarunkowany przyjętymi modelami polityki kulturalnej oraz specyfiką źródeł finansowania kultury.

Rozdziały trzeci i czwarty są poświęcone historii rozwoju sektora kultury w Polsce i we Francji. I tak, w rozdziale trzecim opisano organizację i system finansowania kultury w Polsce z podziałem na cztery okresy historyczne: do roku 1918, okres II Rzeczypospolitej, okres PRL (1949-1989) oraz okres III Rzeczypospolitej (po roku 1989). Natomiast rozdział czwarty poświęcony jest historycznemu rozwojowi systemu organizacji i finansowania kultury we Francji oraz jego zmianom ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządów terytorialnych w procesach decentralizacji i dekoncentracji w kulturze oraz znaczeniu środków prywatnych i środków trzeciego sektora w jej finansowaniu.

W rozdziale piątym zaprezentowano istotę i cechy budżetu tradycyjnego i zadaniowego. Omówiono w nim etapy wdrażania metody budżetowania zadaniowego we Francji i w Polsce oraz zasady konstrukcji tego narzędzia wspomagającego proces decyzyjny odnoszący się do alokacji zasobów w tym sektorze.

Rozdział szósty został poświęcony analizie finansowania kultury z publicznych źródeł w Polsce. Analiza ta została przeprowadzona dla obowiązującej w Polsce metody budżetowania tradycyjnego z uwzględnieniem prezentacji danych budżetowych w układzie zadaniowym w latach 2000-2010. Analiza dotyczyła również wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i lokalnej infrastruktury kultury w latach 2003-2010 w przekroju województw.

W rozdziale siódmym zostało przeprowadzone badanie publicznych źródeł finansowania kultury we Francji. Ze względu na przeprowadzoną w tym kraju reformę systemu finansów publicznych, analiza wydatków budżetowych na kulturę została przeprowadzona dla dwóch horyzontów czasowych: 1999-2004 i 2005-2010. W okresie pierwszym obowiązującą we Francji metodą budżetowania była metoda budżetu tradycyjnego. W drugim – budżetu

zadaniowego. W rozdziale tym przeprowadzono również analizę wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę z uwzględnieniem zmian w infrastrukturze kultury na przykładzie regionów. W tym ostatnim przypadku, ze względu na dostępność danych statystycznych analizie poddane zostały jedynie dwa lata – rok 2006 i rok 2010.

W rozdziale ósmym dokonana została analiza porównawcza wydatków gospodarstw domowych na kulturę w Polsce i we Francji. Wysokość tych wydatków może świadczyć o efektach polityki kulturalnej prowadzonej przez oba państwa oraz o efektach wydatków publicznych na kulturę. Wydatki gospodarstw domowych zostały podzielone na sześć zasadniczych grup ze względu na rodzaje i charakter dóbr i usług kultury. W dalszej części tego rozdziału poddano analizie materialne efekty polityki kulturalnej badanych państw w postaci liczby wytworzonych w latach 2000-2010 dóbr i usług kultury oraz liczby instytucji kulturalnych.

W zakończeniu pracy zawarto obszerne podsumowanie z przeprowadzonych analiz teoretycznych i empirycznych.

Część I

Wprowadzenie do problematyki

Rozdział 1

Kultura jako zjawisko społeczne i ekonomiczne

1.1. Pojęcie i cechy kultury

1.1.1. Naukowe rozumienie kultury – przegląd koncepcji

Pojęcie kultury sięga swym rodowodem starożytności. Wywodzi się ono z łacińskiego wyrazu *cultura*, który oznaczał uprawę roli, rozumianą jako zmienianie w wyniku wysiłków człowieka stanu natury, poprzez świadome i systematyczne działanie³. Z biegiem lat pierwotne znaczenie tego słowa uległo rozszerzeniu, znajdując zastosowania w takich terminach, jak *agricultura* – rolnictwo, czy *horticultura* – ogrodnictwo. Termin *kultura* rozumiany jako ustawiczne i świadome przekształcanie stanu naturalnego w wyniku działań człowieka używany jest również w językach współczesnych, czego przykładem może być słowo *kulturystyka*, które oznacza zespół ćwiczeń wykonywanych metodycznie, zapewniających sprawność i tężyznę fizyczną i systematyczne kształtowanie sylwetki⁴.

Jednakże w większości języków współczesnych słowo *kultura* zyskało zupełnie odmienne konotacje. Termin ten nie oznacza już sposobów kształtowania lub uprawy w ogóle, lecz wiąże się z kształtowaniem i ukierunkowaniem rozwoju pewnych wyższych funkcji psychicznych człowieka, z „uszlachetnianiem” jednostki. Przyjmuje się, że jako pierwszy terminu *kultura* w tym znaczeniu użył Ciceron stosując w swych „Dysputach tuskulańskich” wyrażenie *cultura animi* (co dosłownie oznacza *uprawę ducha*) jako określenie filozoficzne. Tak pojmowana kultura sięgała starożytnej Grecji, stanowiąc ideowy odpowiednik tamtejszej

³ J. Gajda, *Antropologia kulturowa. Wprowadzenie do wiedzy o kulturze*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2008, s. 17.

⁴ M. Czerwiński, *Kultura i jej badanie*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 20.

paidei oznaczającej kształtowanie w człowieku przyjętych przez dane społeczeństwo ideałów człowieczeństwa⁵.

W ciągu wieków zwiększeniu uległ zakres użycia terminu *kultura*, co przyczyniło się do wzrostu jego wieloznaczności. Na dzień dzisiejszy termin ten jest tak wieloznaczny, że praktycznie każdorazowe jego użycie wymaga doprecyzowania i wyjaśnień. Wchodzi w skład leksykonu różnorodnych nauk i orientacji badawczych, gdzie rozumiany jest w nieco odmienny sposób, zależny od przedmiotu badań danej nauki. Odmienny sposób rozumienia tego terminu można przedstawić na przykładzie stosowania go w takich naukach jak archeologia, etnografia, antropologia kulturowa, psychologia i socjologia.

Z punktu widzenia przedmiotu badań archeologii termin *kultura* oznacza pewien zbiór rzeczy materialnych wytworzonych w przeszłości. W archeologii wyróżnia się dane kultury ze względu na występowanie na określonym terytorium przedmiotów o określonych cechach, na przykład kultura menhirów, łuku długiego, czy też narzędzi kamiennych.

Przedmiotem badań etnografii są współcześnie istniejące regiony kultury ludowej. W zakres terminu kultura stosowanego w tej dziedzinie nauki wchodzi nie tylko przedmioty wytworzone na danym terenie, lecz także zachowania ludzkie, takie jak gwara, obyczaje, mity.

Jednym z najszerszych zakresów znaczeniowych kultury posługuje się antropologia kulturowa. W zakres tego terminu włącza ona praktycznie całość bytu ludzkiego – zarówno sferę wytworów, rzeczy jak i zachowań, instytucji, działalność gospodarczo-techniczną, sztukę i zabawę, kult religijny. Dla antropologii kulturowej kultura stanowi praktycznie całokształt ludzkiego dorobku. Antropologiczne pojęcie kultury odrzuca obecnie jakiegokolwiek sposób wartościowania zjawisk wchodzących w jej skład. Antropolog badający kulturę danego ludu lub danej zbiorowości musi uwzględniać wszelkie segmenty życia społecznego (także takie, które nie mieszczą się w poczuciu jego moralności, jak na przykład kanibalizm), gdyż w społeczeństwach pierwotnych są one ze sobą ściśle powiązane.

Psychologia natomiast traktuje kulturę przede wszystkim jako zbiór zachowań jednostki, jej myśli, uczuć i reakcji. W aspekcie psychologicznym kultura rozumiana jest jako określony zbiór reguł i motywów postępowania, które wyznaczają strukturę osobowości badanej jednostki.

Jeszcze inaczej pojęcie kultury definiuje socjologia, która jako nauka zajmuje się badaniem współczesnych społeczeństw, charakteryzujących się skomplikowaną strukturą

⁵ M. Filipiak (red.), *Wprowadzenie do socjologii kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 9-10.

i funkcją. Dla socjologii kultura stanowi pewien możliwy do wydzielenia aspekt życia i działalności społeczności ludzkich, związany ze sferą potrzeb i przeżyć nie mających charakteru stricte ekonomicznego czy technicznego, które rozwijają się głównie w czasie wolnym⁶.

Podjmując próbę usystematyzowania głównych sposobów badania kultury można je podzielić na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią te podejścia badawcze, w których kultura stanowi swoistą własność zbiorowości ludzkich. W grupie drugiej kultura traktowana jest jako pewien system wzorów i treści. W pierwszej grupie znaczeń, charakterystycznej dla socjologii i psychologii, kultura obejmuje te wszystkie cechy, które są typowe dla zbiorowości ludzkich, powiązanych w system stosunków społecznych. W tym podejściu badawczym do kultury włączano czasami jedynie wzory zachowania i myślenia obowiązujące w danym społeczeństwie, traktując wytwory materialne jako tak zwane korelaty kultury, czyli artefakty będące odzwierciedleniem obowiązujących norm zachowania i myślenia. Zgodnie z tym podejściem badawczym, proponowanym przez S. Ossowskiego, w kulturze można wyróżnić dwie sfery. Pierwszą stanowić będzie kultura właściwa, drugą zaś będzie sfera z kulturą skorelowana⁷. Inni uczeni, tacy jak S. Czarnowski i J. Szczepański sprzeciwiali się rozdzieleniu materialnych wytworów kultury od tak zwanej kultury duchowej włączając tym samym do sfery kultury zarówno konkretne wzory myślenia i zachowania, jak również przedmioty materialne, które są powiązane z tymi wzorami systemem znaczeń.

Podsumowując, pierwsze podejście badawcze traktuje kulturę jako zjawisko związane bezpośrednio z człowiekiem i społeczeństwem⁸. Drugi sposób badania zjawisk kultury skupia się przede wszystkim na treściach kultury. Kultura jest tu definiowana jako system wzorów o określonym kształcie i treści. To podejście badawcze jest charakterystyczne dla niektórych nurtów antropologii kulturowej, takich jak dyfuzjonizm, strukturalizm czy ewolucjonizm, oraz dla nauk historycznych.

Kolejnym istotnym problemem związanym ze zrozumieniem terminu kultura jest zdefiniowanie związku pojęciowego, jaki zachodzi pomiędzy pojęciem kultury a pojęciem natury. W naukowej refleksji na temat kultury można odnaleźć dwa sposoby, w jaki rozpatruje się wzajemny związek pomiędzy tymi dwoma pojęciami. Pierwszy zakłada powiązanie, a nawet wynikanie obydwu pojęć (kultura wynika z natury). Drugi sposób natomiast zakłada ich przeciwstawność.

⁶ K. Żygulski, *Wstęp do zagadnień kultury*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1972, s. 14-15.

⁷ A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 26.

⁸ M. Filipiak (red.), *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 12.

Wiążąc ze sobą te dwa pojęcia można stwierdzić, iż kultura wypływa w sposób bezpośredni z natury człowieka, który jako jedyne zwierzę jest zdolne do tworzenia kultury. Kultura jest wynikiem gatunkowej natury człowieka, wynikiem jego przystosowania do funkcjonowania w środowisku naturalnym. Koncepcja ta została zaczerpnięta z filozofii Comte'a i po raz pierwszy pojawiła się w pracach J.G. Herdera opublikowanych pod koniec XVIII wieku. W swych poglądach Herder ujmuje pojawienie się kultury jako jeden z etapów ewolucyjnego procesu bytu, związanego z pojawianiem się i rozwojem gatunku ludzkiego, traktując kulturę jako właściwość daną człowiekowi. Według tej teorii, kultura stanowi cechę, umożliwiającą człowiekowi przetrwanie w niesprzyjających warunkach środowiska oraz rekompensującą mu jego braki w fizycznym wyposażeniu⁹.

Podobne poglądy na temat związków kultury i natury wyrażali ewolucjoniści, tacy jak L.H. Morgan i E.B. Tylor. Sam kierunek ewolucjonizmu (XIX wiek) stawiał sobie za cel wyjaśnienie form, jakie przejmowało społeczeństwo europejskie, poprzez analizę całej historii człowieka oraz przedstawienie ewolucji kultury aż do wieku XIX. Ewolucjonizm stanowił próbę zbudowania naukowej teorii społeczeństwa i kultury przy pomocy koncepcji ewolucji i postępu. Zgodnie z teoriami ewolucjonistycznymi kultura rozwijała się pod wpływem stopniowych, powolnych zmian, a proces jej rozwoju przebiega w sposób jednokierunkowy – od form niższych, takich jak pierwotna dzikość i barbarzyństwo, do form wyższych i złożonych¹⁰.

Przykładem orientacji teoretycznej, która w sposób jednoznaczny łączyła pojęcie kultury z naturą był powstały na początku XX wieku funkcjonalizm, którego jednym z głównych przedstawicieli i prekursorów był Bronisław Malinowski. W pracach swych wysunął on postulat, według którego kulturę należy rozpatrywać pod względem roli, jaką odgrywa ona w zaspokajaniu potrzeb. Za punkt wyjścia do analizy kultury Malinowski przyjął potrzeby fizjologiczne, zwane również podstawowymi potrzebami biologicznymi¹¹. Udowadniał on, że determinizm biologiczny narzuca niezmiennie sekwencje występujące w każdej kulturze, niezależnie od stopnia jej złożoności i zaawansowania. Każda z życiowych sekwencji posiada ponadto swoją określoną formę i funkcję, która da się opisać językiem anatomii, fizyki czy też fizjologii. Funkcję, zdaniem Malinowskiego, można określić jako zaspokojenie określonego bodźca w wyniku odpowiedniego zachowania. Modyfikacja bodźców natury biologicznej (popędów) następuje poprzez oddziaływanie tradycji, a wynikiem tego

⁹ J.G. Herder, *Myśli o filozofii dziejów (wybór)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 42-43.

¹⁰ E. Krawczak, *Antropologia kulturowa: klasyczne kierunki, szkoły i orientacje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 37-38.

¹¹ A. Kłoskowska, *Kultura masowa*, WN PWN, Warszawa 1980, s. 73-74.

oddziaływania jest przypisanie danym bodźcom określonych sposobów ich zaspokojenia. Malinowski przyporządkowuje określonym potrzebom podstawowym odpowiednie reakcje kulturowe. Tak więc, reakcją kulturową na podstawową potrzebę przemiany materii będzie zaopatrywanie się w żywność, a reakcją kulturową na potrzebę reprodukcji będzie pokrewieństwo¹².

Drugi sposób pojmowania związku pojęciowego natury i kultury zakłada, że oba te pojęcia są sobie przeciwstawne. Związane jest to między innymi z antycznym źródłosłowem terminu *kultura*, którego rozumienie w sposób wyraźny stawiało granice pomiędzy światem naturalnym, a światem kultury wytworzonym w wyniku pracy i starań ludzkich.

W naukowym podejściu do badań zjawisk kultury wyraźne rozdzielenie zjawisk kultury od świata naturalnego nastąpiło już w 1688 roku wraz z opublikowaniem teorii S. Puffendorfa. Była ona racjonalistyczna i związana z rozważaniem nad stanem i prawami natury. Zgodnie z nią, kultura stanowi zbiór wszelkich wytworów, wynalazków i urządzeń, dzięki którym gatunek ludzki został wprowadzony w ramy określonego porządku. W procesie tym szczególną rolę miało odegrać pojawienie się społeczeństwa, zwłaszcza w jego obywatelskiej formie¹³.

W teoriach zakładających przeciwstawny charakter pojęć kultury i natury często podkreślany jest fakt, iż kultura nie może być tworem indywidualnego człowieka. Zdolność ta pomimo tego, iż ma podłoże biologiczne, ujawnia się pod wpływem katalizatora, jakim są relacje interpersonalne stanowiące podstawę budowania więzi społecznych. Do tego typu teorie wytworzone na gruncie nurtu dyfuzjonistycznego, który powstał na początku XX wieku i stanowił odpowiedź na koncepcje proponowane przez ewolucjonistów.

Zgodnie z teoriami proponowanymi przez dyfuzjonistów, zwłaszcza przez F. Boasa, kultura nie rozwija się według jednego, uniwersalnego prawa, lecz jej rozwój stanowi pewien unikalny proces, na którego kształt wpływa wiele czynników społecznych¹⁴. We wcześniejszych koncepcjach teoretycznych, uznających zależność pojęciową między kulturą a naturą, jednym z głównych czynników mających wpływ na rozwój kultury była rasa. Dzięki pracom i badaniom terenowym prowadzonym przez F. Boasa, teorie uznające rasę za czynnik mający wpływ na formowanie się kultury zostały odrzucone i zastąpione koncepcjami o jedności natury ludzkiej¹⁵.

¹² B. Malinowski, *Kultura i jej przemiany*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 86-121.

¹³ A. Kłoskowska, *Kultura masowa*, op. cit., s. 13.

¹⁴ Z. Mach, *Kultura i osobowość w antropologii amerykańskiej*, WN PWN, Warszawa – Kraków 1989, s. 23-27.

¹⁵ F. Boas, *The Mind of Primitive Man*, The Free Press, Nowy Jork 1965, s. 130.

Najbardziej jaskrawym przykładem przeciwstawiania pojęcia kultury i natury były teorie proponowane przez konfiguracionistów. Konfiguracionizm, znany też jako szkoła kultury i osobowości skupiał się na badaniu jednego zjawiska społecznego, jakim jest proces socjalizacji jednostki oraz relacje zachodzące na płaszczyźnie jednostka – system kulturowy¹⁶. Najbardziej skrajnym przykładem idei konfiguracionistycznej, która przeciwstawia w sposób kategoriyczny pojęcie kultury pojęciu natury, jest koncepcja zaproponowana przez R. Lintona. Wysunął on postulat, wedle którego z punktu widzenia jednostki, kultura w jakiej dana jednostka uczestniczy, stanowi jej dziedzictwo społeczne i jest całkowicie oderwana od dziedzictwa biologicznego¹⁷.

Ważnym problemem w pojmowaniu terminu kultura, jest jego bliskoznaczność z terminem *cywilizacja*. Ta bliskoznaczność pojęciowa obydwu terminów występuje zarówno w mowie potocznej, jak również na gruncie języka naukowego. Nieścisłości te mają swoje źródło w XVIII wieku, kiedy to zaczęto posługiwać się zamiennie terminami o niemal identycznym znaczeniu.

Termin *cywilizacja*, podobnie jak termin *kultura* ma swój źródłosłów w łacinie. Termin ten zawiera w sobie dwa pojęcia. Pierwszym z nich jest łacińskie *civitas* oznaczające zorganizowane społeczeństwo oraz *civis* – oznaczające obywatela. Używanie pojęcia „cywilizacji” zamiennie z pojęciem „kultury” związane było z wartościującym podejściem ówczesnej nauki do zagadnień związanych ze sferą kultury. Bycie cywilizowanym oznaczało stan przeciwny do barbarzyństwa i prymitywizmu. Oznaczało również przynależność do oświeconego społeczeństwa, które panuje nad siłami przyrody. Ówczesna nauka traktowała zarówno *kulturę* jak i *cywilizację* jako pojęcia wartościujące, a społeczności pierwotne jako pozbawione wszelkiej kultury i cywilizacji, czyli pozostające w stanie naturalnym.

Używanie jednocześnie dwóch bliskoznacznych terminów doprowadziło do konfliktu pomiędzy myślicielami oświeceniowymi. Konflikt ten trwał niemalże do wieku XX, doprowadzając do rozgraniczenia znaczeń obydwu terminów, a nawet do stawiania ich w opozycji wobec siebie. Znalazło to wyraz w pracach antropologów niemieckich i francuskich. Konflikt ten oparty był w znacznym stopniu na przesłankach bardziej natury nacjonalistycznej niż naukowej. To, co we Francji rozumiane było jako transnarodowa cywilizacja stanowiąca najwyższe dobro, w Niemczech uznawane było za zagrożenie dla kultur lokalnych. Termin cywilizacja był domeną frankofilskich myślicieli związanych z ośrodkami władzy politycznej, kultura natomiast była terminem wykreowanym

¹⁶ Z. Mach, *Kultura i osobowość...*, op. cit., s. 38.

¹⁷ R. Linton, *Kulturowe podstawy osobowości*, WN PWN, Warszawa 1975, s. 40-43.

w środowisku intelektualistów niemieckich, stojących wówczas w wyraźnej opozycji w stosunku do dworów i arystokracji¹⁸.

We Francji, jak również w arystokratycznych kręgach Europy znajdujących się pod wpływem myśli francuskiej, terminem dominującym był termin cywilizacja. Słowo to odnosiło się do dwóch pojęć o odmiennych znaczeniach. Pierwsze ze znaczeń, określane mianem znaczenia etnograficznego, odnosiło się do takich obserwowalnych cech danej zbiorowości, jak materialne, intelektualne i moralne aspekty życia społecznego. Cywilizacja rozumiana w ten sposób nie niosła ze sobą sądów wartościujących. Charakter wartościujący posiadało natomiast drugie znaczenie terminu, rozumianego jako własna, wysoko oceniana cywilizacja, do której dostęp jest dany jedynie jednostkom uprzywilejowanym.

Słowo *civilisation* pojawia się w języku francuskim w XVI wieku jako specjalistyczny termin prawniczy odnoszący się do przekształcania postępowania karnego w proces cywilny. Słowo to weszło do użytku potocznego jako antyteza barbarzyństwa i dzikości około roku 1798. Miało to związek z próbami nakreślenia przez francuskich intelektualistów historii uniwersalnej, według której rozwój społeczeństwa następował w procesie ewolucji poprzez trzy kolejne stadia: dzikości, barbarzyństwa i cywilizacji. Takie podejście zostało dość szybko zakwestionowane, a termin „cywilizacja” został rozdzielony na poziomy i stadia, jednakże nadal zawierał on w sobie idee postępu i rozwoju. Przyjmowano, że nawet wśród „narodów cywilizowanych” poziom „ucywilizowania” jest różny. Przyjmowano również, że występowanie tych różnic uwarunkowane jest poprzez poziom postępu intelektualnego i społecznego, a jednoczesny rozwój intelektualny i społeczny nastąpił jedynie we Francji¹⁹.

W Niemczech w okresie oświecenia powszechnie używanym terminem był termin *kultura* (*Kultur*). W początkowym okresie używania terminu *kultura* w Niemczech miał on znaczenie zbliżone do terminu *cywilizacja* używanego we Francji. Jednakże wraz z rozwojem nauki niemieckiej zaczęto rozróżniać te dwa terminy. Cywilizacji zaczęto przypisywać własności, które ujawniały się w rzeczywistości zewnętrznej – ceremonii, etykietce, wytworach materialnych. Kultura natomiast została powiązana z rzeczywistością wewnętrzną, duchową, umysłową. Zgodnie z takim rozróżnieniem plemiona pierwotne mogły posiadać cywilizację rozumianą jako pewien porządek polityczny przy jednocześnie niskim poziomie „kultury ducha”, jak również posiadać wysoko rozwiniętą kulturę przy jednocześnie niskim rozwoju cywilizacyjnym.

¹⁸ D. Cuhe, *La notion de la culture dans les sciences sociales*, La Découverte, Paris 2004, s. 10-11.

¹⁹ A. Kuper, *Kultura. Model antropologiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 22-24.

Podczas gdy we Francji cywilizacja pojmowana była jako wieloaspektowa całość, która swoim zakresem obejmuje fakty z dziedziny polityki, ekonomii, religii, nauki, techniki, moralności i życia społecznego, czyli to wszystko, czym społeczeństwo zachodnie miało górować nad społeczeństwami uznawanymi za bardziej prymitywne, w Niemczech cywilizacja była traktowana jako coś skrajnie użytecznego, posiadającego charakter zewnętrzny. Dla niemieckich myślicieli cywilizacja była oderwana od barier narodowych i czasowych, *Kultur* natomiast była ograniczona w czasie i przestrzeni, pokrywając się swym zakresem z czymś, co można dziś nazwać tożsamością narodową. Tak więc niemieckie *Kultur* można w sensie znaczeniowym utożsamiać z Cycerońskim terminem *cultura animi*, odnosząc się do faktów natury artystycznej, intelektualnej i religijnej. Kultura związana była z osiągnięciami osobistymi i z samodoskonaleniem. Francuz mógł twierdzić, że jest człowiekiem „cywilizowanym”, nie posiadając na swoim koncie żadnych osobistych osiągnięć, Niemiec natomiast musiał sam dochodzić do stanu ukulturalnienia poprzez długotrwały proces edukacji i rozwoju duchowego²⁰.

Podsumowując, termin kultura materialna jest tożsamy z dawnym znaczeniem terminu cywilizacja, czyli dotyczy on jedynie tych wytworów człowieka, które mają za zadanie zaspokajać jego potrzeby materialne. Kultura duchowa natomiast polega na wysiłku i dążeniu człowieka do pewnych, przyjętych przez niego i przez społeczeństwo ideałów, takich jak piękno, dobro, sprawiedliwość. Istotą kultury duchowej stanowi zespół obiektywnych treści znaczeniowych, które istnieją w sposób niezależny od wszelkich uwarunkowań historycznych²¹.

1.1.2. Podstawowe podejścia w definiowaniu kultury

Kultura jest jednym z tych terminów, których precyzyjne zdefiniowanie jest bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe. Przyczyn tego można upatrywać w występowaniu tego terminu w języku codziennym, jak i naukowym w różnorodnych znaczeniach. Ponadto termin ten nie posiada konkretnego, ani ogólnie akceptowanego rdzenia znaczeniowego²².

Na gruncie nauk humanistycznych funkcjonuje bardzo duża liczba definicji terminu kultura, przy czym bardzo często różnią się one od siebie w sposób znaczący. Każda

²⁰ Ibidem, s. 24-28.

²¹ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, WN PWN, Warszawa 1965, s. 45.

²² D. Throsby, *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 18.

z używanych definicji kultury uwzględnia pewien konkretny, wąski punkt widzenia zjawiska wchodzących w skład jego całokształtu. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, że sfera kultury stanowi przedmiot zainteresowań badawczych wielu różnych dyscyplin naukowych. Niemniej jednak wielokrotnie podejmowane były próby sformułowania jednej, uniwersalnej definicji kultury, jednakże nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Dzięki tym staraniom udało się jedynie w sposób bardzo ogólny wytypować obszar znaczeniowy terminu, z którym zgadza się większość badaczy zjawisk kulturowych. R. Linton uważał, że „istotą wszelkich definicji kultury jest to, iż wybierają one pewne aspekty całego pojęcia oznaczonego owym terminem i kładą nacisk na nie kosztem innych aspektów. Nacisk ten, a w konsekwencji także wartość definicji zależy od tego, jaki szczególny cel definiujący ma na uwadze. Istnieje wiele możliwości definiowania kultury, a każda jest użyteczna w powiązaniu z dociekaniem określonego rodzaju”²³. Dlatego też na gruncie nauk społecznych powstało bardzo wiele definicji kultury. Gruntownego przeglądu tych definicji, jak również ich klasyfikacji dokonali A. L. Kroeber i C. Kluckhohn. Autorzy ci, po przeprowadzeniu analizy pojęcia kultury zebrali 168 przykładów jej określeń w naukach społecznych²⁴. Najpełniejszego polskiego opracowania zagadnienia definicji kultury dokonała A. Kłoskowska, która, podobnie jak A. L. Kroeber i C. Kluckhohn, wymienia sześć sposobów jego definiowania (patrz tabela 1). Typologia ta stanowi jedynie zestawienie pewnych typów idealnych definicji kultury i jest użyteczna w celu uporządkowania ogromnej ilości literatury ze względu na kryterium pewnych aspektów teoretycznych stanowisk autorów poszczególnych definicji.

Pierwszy typ definicji kultury to typ opisowo-wyliczający (nominalistyczny). Typ ten jest charakterystyczny dla początkowego okresu rozwoju nauk o kulturze. Definicje te traktują kulturę jako zbiór określonych przedmiotów i działań, a definiowanie odbywa się poprzez wyliczenie, które z nich należą do kultury lub są z jej zbioru wykluczone. Należy podkreślić, że w przypadku definicji wyliczających kryterium, według którego niektóre aspekty życia społecznego i niektóre przedmioty traktowane są jako elementy kultury, a inne nie, nie jest wyraźnie sformułowane. Ma ono raczej charakter założenia intuicyjnego. Przykładem tego sposobu definiowania jest pierwszy człon definicji kultury zaproponowany przez E. B. Tylora: „Kultura, czyli cywilizacja, jest to złożona całość, która obejmuje wiedzę, wierzenia, sztukę, moralność, prawa, obyczaje oraz inne zdolności i nawyki nabyte przez

²³ R. Linton, *Kulturowe podstawy osobowości...*, op. cit., s. 44.

²⁴ A. Kłoskowska, *Kultura masowa*, op. cit., 21-23.

ludzi jako członków społeczeństwa”²⁵. Zgodnie z tą definicją, elementami kultury są zarówno elementy sfery niematerialnej, takie jak wiedza, wierzenia czy moralność, jak również elementy materialne, takie jak narzędzia czy artefakty. Taki sposób definiowania kultury jest charakterystyczny dla archeologii i etnografii.

Definicja zaproponowana przez Tylora stanowi pierwowzór większości globalnych i antropologicznych definicji kultury. Definicja ta, w nieco zmienionej formie, używana jest w większości nauk społecznych po dziś dzień. Do typu definicji opisowo-wyliczających można zaliczyć również definicję kultury autorstwa B. Malinowskiego, która brzmi: „Kultura jest integralną całością, na którą składają się narzędzia i dobra konsumpcyjne, konstytucyjne statuty różnorodnych społecznych ugrupowań, ludzkie idee i rzemiosła, wierzenia i zwyczaje”²⁶.

Drugi typ definiowania kultury stanowią definicje historyczne, w których główny nacisk kładziony jest na czynnik tradycji, traktowanej jako mechanizm kształtowania dziedzictwa kulturowego i przekazywania kultury. W definicjach o charakterze historycznym kultura definiowana jest jako charakterystyczny dla gatunku ludzkiego sposób przekazywania doświadczenia przyszłym pokoleniom. Minione doświadczenie człowieka wyraża się w sferze materialnej, a przekazywane jest kolejnym pokoleniom poprzez nauczanie i wychowanie. Przykładem tego typu definicji jest ta sformułowana przez S. Czarnowskiego, która brzmi: „Kultura jest dobrem zbiorowym i zbiorowym dorobkiem, owocem twórczego i przetwórczego wysiłku niezliczonych pokoleń. O kulturze można mówić dopiero wtedy, gdy odkrycie czy wynalazek zostaje zachowany, gdy jest przekazywany z pokolenia na pokolenie, gdy staje się dorobkiem trwałym zbiorowości ludzkiej, a nie przyzwyczajeniem poszczególnej jednostki czy mniemaniem osobistym”²⁷.

Trzeci typ definicji kultury to definicje normatywne, w których akcentowane jest podporządkowanie się zachowań ludzkich normom, wzorom, wartościom i modelom. Wzory, modele i zasady wartościowania są traktowane w przypadku definicji normatywnych jako kluczowe elementy dla istnienia kultury. Podporządkowywanie się jednostki obowiązującym normom i nakazom postrzegane jest w tym przypadku jako właściwość zachowań kulturowych. Definicje te bardzo często akcentują rolę społeczeństwa jako nośnika i gwaranta trwania kultury. Ze względu na ten fakt, definicje normatywne bardzo często stosowane są przez socjologów. Do tego typu definicji zbliża się ujęcie kultury sformułowane przez

²⁵ E.B. Tylor, *Cywilizacja pierwotna*, cyt. za: E. Nowicka (red.), M. Głowacka-Grajper (red.), *Świat człowieka – świat kultury. Antologia tekstów klasycznej antropologii*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 82.

²⁶ B. Malinowski, *Kultura i jej przemiany*, op. cit., s. 59.

²⁷ S. Czarnowski, *Kultura*, WN PWN, Warszawa 1958, s. 5.

A. L. Kroebera i T. Parsonsa. Ujęcie to określało kulturę, jako „przekazane i wytworzone treści i wzory wartości, idei i innych symbolicznie znaczących systemów, będące czynnikami kształtującymi ludzkie zachowania oraz wytwory, stanowiące produkt zachowania”²⁸.

Tabela 1.1. Klasyfikacja typów definicji kultury

Typ definicji kultury	Cechy charakterystyczne
Opisowo-wyliczające (nominalne)	Wyliczenie zbioru przedmiotów i działań wchodzących w zakres pojęcia „kultura”.
Historyczne	Tradycja jako główny mechanizm przekazywania dziedzictwa kulturowego i tworzenia kultury.
Normatywne	Wzory, normy i modele zachowań jako element kluczowy dla istnienia kultury.
Psychologiczne	Nacisk na psychiczne mechanizmy tworzenia kultury, takie jak uczenie się czy internalizacja obowiązujących norm.
Strukturalistyczne	Określenie danej kultury poprzez jej strukturę (podstawowe elementy i związki zachodzące między nimi).
Genetyczne	Próby wyjaśnienia pochodzenia kultury.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Kłoskowska, *Kultura masowa*, PWN, Warszawa 1980, s. 21-23, M. Filipiak (red.), *Wprowadzenie do socjologii kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 15-19.

Czwarty typ definicji kultury stanowią definicje o charakterze psychologicznym. Badacze skupiają w nich szczególną uwagę na psychicznych mechanizmach kształtowania się kultury, takie jak procesy uczenia się, formowania nawyków kulturowych czy internalizacji norm obowiązujących w danej zbiorowości i wartości przez tę zbiorowość uznawanych. Szczególnie akcentowana w definicjach psychologicznych jest rola, jaką w procesie kształtowania się kultury odgrywa umiejętność uczenia się i naśladownictwa. Jednym z pierwszych ujęć kultury w sposób psychologiczny jest ujęcie tego problemu przez J. G. Herdera. Zgodnie z teoriami proponowanymi przez tego badacza zjawiska kultury powinno się rozpatrywać w dwóch aspektach – genetycznym i organicznym. Według aspektu genetycznego realizacja kultury następuje na drodze tradycji rozumianej, jako przekazywanie dorobku zachodzące pomiędzy jednostkami a całymi pokoleniami. Zgodnie z aspektem organicznym tradycji odpowiada zdolność człowieka do przejmowania elementów dziedziczonych. Człowiek, jako jedyna istota, jest podatny na wpływ wychowania i jest w stanie te wpływy w pełni zaakceptować²⁹.

²⁸ A.L. Kroeber, T. Parsons, *The Concepts of Culture and of Social Systems*, s. 583, cyt. za: A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, op. cit., s. 24.

²⁹ J.G. Herder, *Myśli o filozofii dziejów...*, op. cit., s. 42-43.

Drugim przykładem psychologicznych definicji kultury jest definicja sformułowana przez S. Ossowskiego: „Kultura jest [...] pewnym zespołem dyspozycji psychicznych przekazywanych w łonie danej zbiorowości przez kontakt społeczny i uzależniony od całego systemu stosunków międzyludzkich”³⁰.

Piąta kategoria definicji kultury to definicje strukturalistyczne. Definicje te skupiają się przede wszystkim na strukturze konkretnej kultury. Przez strukturę rozumieć tu należy zasadnicze elementy składające się na daną kulturę oraz ich wzajemne, wewnętrzne powiązania. U podstaw koncepcji badania zjawisk kultury pod względem ich struktury leży teoria strukturalizmu C. Lévi-Straussa. Lévi-Strauss uważał, że metody stosowane w badaniach nad językiem można zastosować do badań nad strukturami pokrewieństwa. Uważał on, że system pokrewieństwa również stanowi pewien system komunikacji, w którym obrzędy, mity i zwyczaje mogą być traktowane jako systemy znaków i badane metodami analogicznymi w stosunku do badań lingwistycznych. Postępowanie badawcze, jakie sugerował Lévi-Strauss, stanowi bezpośrednie przełożenie zasad postępowania postulowanych w analizie fonologicznej przez N. Tureckiego. Zasady te, to: przejście od badań nad uświadamianymi zjawiskami do badania ich nieuświadomionej infrastruktury, badanie relacji zachodzących pomiędzy elementami danej struktury, nie zaś badanie poszczególnych elementów, jako oddzielnych bytów oraz wprowadzenie pojęcia systemu. Zdaniem Lévi-Straussa, takie postępowanie badawcze jest w stanie umożliwić odkrycie praw ogólnych³¹.

Strukturalizm Lévi-Straussa ustanowił uniwersalną regułę tłumaczącą sposób ludzkiego myślenia i działania. Strukturaliści twierdzili, że działanie jednostek ludzkich jest podyktowane wpływem systemu reguł. System ten jest głęboko ukryty i niezależny od kultury, w jakiej żyje dany człowiek, a reguły z których się składa, są właściwe dla całego gatunku ludzkiego. Istotnym wkładem, jaki wniosła teoria Lévi-Straussa w rozwój naukowej refleksji o kulturze jest stwierdzenie, że kultury, w jakich żyją członkowie danych społeczeństw mają jedynie charakter częściowo determinujący. Głównym czynnikiem determinującym logiczne możliwości tworzenia idei przez jednostki ludzkie jest system struktur głębokich, uniwersalnych dla całego gatunku³².

³⁰ S. Ossowski, *Z zagadnień psychologii społecznej, Dzieła*, t. 3, Warszawa 1967, s. 163, cyt. za: M. Filipiak (red.), *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 18.

³¹ C. Lévi-Strauss, *Antropologia strukturalna*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2000, s. 37.

³² A. Chwieduk, A. Pomieciński, *Francuska antropologia kulturowa wobec problemów współczesnego świata*, WN PWN 2008, s. 28.

Zazwyczaj w strukturalistycznych typach definicji kultury wymienia się cztery kategorie elementów kultury. Są nimi elementy materialno-techniczne, społeczne, ideologiczne i psychiczne. Definicje tego typu stosuje się raczej do badania specyficznych struktur konkretnych kultur, niż do badania kultury w ogóle.

Ostatni typ definicji kultury to definicje genetyczne, w których kładzie się nacisk na wyjaśnienie pochodzenia kultury. Definicje genetyczne można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy wewnętrznego rozwoju kultury, przebiegającego od form niższych do wyższych. Druga grupa dotyczy wyłaniania się kultury ze stanu naturalnego. W obydwu grupach kulturę traktuje się jako sumę wytworów zachowań ludzkich, które powstały w wyniku działalności człowieka, przy czym jedni autorzy w swych definicjach kładą większy nacisk na aktywność intelektualną człowieka, inni natomiast na jego aktywność fizyczną. Definicje genetyczne powstawały na gruncie teorii ewolucjonistycznych, a wyłaniające się z nich pojęcie kultury posiada charakter wartościujący. Przykładem takiego podejścia do problemu kultury może być teoria zaproponowana przez L. H. Morgana, zgodnie z którą proces rozwoju kultury przebiega w sposób linearny przez siedem stadiów: niższy stan dzikości, średni stan dzikości, wyższy stan dzikości, niższy stan barbarzyństwa, średni stan barbarzyństwa, wyższy stan barbarzyństwa i stan cywilizacji – tożsamy z osiągnięciem przez daną społeczność kultury³³.

Jak było wspomniane, pojęciem kultury posługują się różne dziedziny nauk, z których niemal każda przyjmuje taką definicję tego terminu, która jest zgodna z jej obszarami badawczymi. Przed problemem przyjęcia odpowiedniej definicji kultury stanęła również ekonomia. Na gruncie tej nauki można wyróżnić dwie obowiązujące definicje pojęcia kultury.

Pierwsza definicja określa pojęcie kultury w szerokim ujęciu antropologiczno-socjologicznym. Zgodnie z tą definicją kultura stanowi zestaw określonych postaw, poglądów i praktyk charakterystycznych dla danej grupy społecznej, lub przez grupę tę podzielanych. W wyodrębnianiu grupy można zastosować szereg kategorii, z których najczęściej stosuje się kategorię własności politycznych (np. kultura totalitaryzmu), geograficznych (np. kultura europejska) i etnicznych (np. kultura korporacyjna). Taka definicja pojęcia kultura jest w ekonomii szczególnie przydatna przy analizie znaczenia czynników gospodarczych oraz relacji między kulturą a rozwojem gospodarczym.

³³ L.H. Morgan, *Spółczesność pierwotne*, cyt. za: E. Nowicka (red.), M. Głowacka-Grajper (red.), *Świat człowieka – świat kultury. Antologia tekstów klasycznej antropologii*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 74-76.

Druga z przyjętych na gruncie nauk ekonomicznych definicja kultury jest zmodyfikowaną definicją E. B. Tylora³⁴. Zgodnie z nią kultura „obejmuje pewne działania podejmowane przez ludzi oraz rezultaty tych działań, które wiążą się z intelektualnym, moralnym i artystycznym aspektem ludzkiego życia”³⁵. Tak zdefiniowane pojęcie kultury wymaga jednak pewnego doprecyzowania. Z punktu widzenia ekonomisty istotne jest, aby w sposób jednoznaczny móc określić, czy dane dobro lub działanie wchodzi w zbiór tworzący pojęcie kultury. D. Throsby wymienia trzy cechy, które powinny posiadać działania wchodzące w skład pojęcia *kultura*. Po pierwsze działania te wymagają pewnej kreatywności, po drugie mają one na celu generowanie i przekazywanie znaczenia symbolicznego, po trzecie ich potencjalny rezultat będzie stanowił formę własności intelektualnej³⁶.

Na potrzeby niniejszej pracy przyjęta została druga z proponowanych definicji z dwóch powodów. Po pierwsze, definicja ta jest najczęściej stosowana przy omawianiu i badaniu problematyki związanej z kulturą w kontekście ekonomii i zarządzania oraz roli państwa w jej kształtowaniu³⁷. Po drugie, definicja ta (wraz z przytoczonymi kryteriami klasyfikacji działań i dóbr) pozwala w pewnym stopniu odróżnić dobra i usługi należące do sfery kultury od innych dóbr i usług.

1.1.3. Cechy kultury

Niemożliwe jest sformułowanie jednej, ogólnej definicji kultury, która w pełni oddawałaby znaczenie tego pojęcia, ponieważ jest ono zbyt wieloznaczne i wielowątkowe. Zaakcentowanie w definicji jednego aspektu pojęcia kultury odbywa się zawsze kosztem innego. Łatwiej jest zdefiniować pojęcie kultury poprzez wymienienie jej podstawowych i powszechnie akceptowanych na gruncie prawie wszystkich nauk zajmujących się kulturą, cech. Cechy te można podzielić na dwie kategorie. Pierwszą z nich są właściwości kultury, które zawarte są w większości definicji tego pojęcia. Zaliczyć tu należy: związek kultury z człowiekiem, jej społeczny charakter, powtarzalność, wyuczony charakter zjawisk kulturowych. Drugą grupę stanowią cechy związane bezpośrednio z charakterem zjawisk

³⁴ Podobną definicją posługuje się w swoich pracach A. Kłoskowska, przyp. autora.

³⁵ D. Throsby, *Ekonomia...*, op. cit., s. 19.

³⁶ Ibidem, s. 20.

³⁷ Podobna definicja została przyjęta na potrzeby dyskusji poświęconych kondycji ekonomicznej kultury toczących się w trakcie Kongresu Kultury Polskiej, który miał miejsce w Krakowie 23-25 września 2009 roku, przyp. autora.

kulturowych. Do grupy tej zaliczyć należy wymiar czasowy i przestrzenny kultury oraz jej systemowy i adaptacyjny charakter³⁸.

Związek kultury z człowiekiem wyraża się przede wszystkim w fakcie, iż to człowiek jest jej jedynym twórcą. To właśnie potrzeby ludzkie zaspokajane są w drodze tworzenia kultury. Kierunek wzajemnego oddziaływania kultury i człowieka może zostać odwrócony. Można zaryzykować stwierdzenie, że człowiek, jako jednostka, jest w pewnym stopniu kształtowany przez kulturę.

Spółeczny charakter zjawisk kulturowych wynika z jej związku z człowiekiem, jako istotą prowadzącą społeczny tryb życia. Kultura pomimo tego, iż jest tworzona i oddziałuje na poszczególne jednostki, istnieje tylko dzięki życiu zbiorowości. To dzięki istnieniu zbiorowości mogą się spełnić dwa warunki powstania kultury. Są nimi dyfuzja, polegająca na przekazywaniu elementów danej kultury w przestrzeni i w czasie oraz gromadzenie i przekazywanie doświadczeń między pokoleniami, niezbędne do wytworzenia kultury i przekazywania jej wzorów. Pomimo tego, iż konkretne definicje pojęcia kultura mogą kłaść nacisk albo na jednostkowy, albo na społeczny aspekt kultury, to praktycznie każda definicja odwołuje się w jakimś stopniu do zbiorowości jako elementu konstytuującego kulturę³⁹.

Trzecią cechą kultury jest jej powtarzalność lub regularność. Zjawiska, które wchodzą w zakres pojęcia kultury charakteryzują się pewną powtarzalnością, dzięki której można je ujmować w prawa. Ze względu na tę cechę powstaje problem, jak dalece rozpowszechnione musi być dane przekonanie lub zachowanie, by można je było zaklasyfikować jako przejaw kultury. S. Czarnowski uważał, że o kulturze można mówić tylko wtedy, gdy następuje zachowanie danego odkrycia czy wynalazku i gdy odkrycie to czy wynalazek są przekazywane z pokolenia na pokolenie. Jest to proces tworzenia się dorobku trwałego danej zbiorowości ludzkiej⁴⁰. Z kolei A. Kłosowska wskazuje, iż w zakres kultury nie wchodzi wszystkie ludzkie zachowania, lecz jedynie te, które stały się społecznym nawykiem i odznaczają się regularnością właściwą dla większości członków danej grupy. Tak więc, badacze ci postulują zakwalifikowanie danych zjawisk jako zjawisk kultury na podstawie ich związku z większą zbiorowością o szerokim zasięgu. W ich rozumieniu zjawiska jednostkowe, jeśli są różne od ocen, zachowań, przeżyć większości członków danej zbiorowości, nie mogą być uznane za przejaw kultury. Z tego typu podejściem polemizuje

³⁸ M. Filipiak (red.), *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 37-43.

³⁹ E. Nowicka, *Świat człowieka – świat kultury. Systematyczny wykład problemów antropologii kulturowej*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 61.

⁴⁰ S. Czarnowski, *Kultura*, op. cit., s. 13.

R. Linton, który uważa, że aby zaliczyć dane zjawisko do sfery kultury wystarczy, aby wykazywało ono związek przynajmniej z dwoma członkami określonej zbiorowości⁴¹.

Zjawiska kulturowe mają charakter wyuczony. Oznacza to, iż kultura nie jest przekazywana w wyniku procesu dziedziczenia cech biologicznych, lecz w procesie uczenia się. Uczenie się kultury może przybierać dwie główne formy. Pierwszą z nich jest proces świadomego uczenia się. Drugą – proces uczenia się nieuświadomionego. Przedmiotem społecznego przekazu kultury są przede wszystkim: wiedza, informacje o rzeczach i ludziach, wartości i normy⁴².

Pierwszą z drugiej kategorii cech zjawisk kulturowych jest ich wymiar czasowy. Każda kultura ma swój czas trwania. Ponadto kultura stanowi dorobek wielu pokoleń, co oznacza, że jej zjawiska są przekazywane z pokolenia na pokolenie. Istotny wpływ na tworzenie zjawisk kulturowych ma postęp technologiczny, a w szczególności nowe wynalazki i innowacje umożliwiające komunikację i przekazywanie idei (pismo, druk, telewizja, internet).

Z czasowym charakterem zjawisk kulturowych związana jest ich kolejna cecha, jaką jest wymiar przestrzenny. Kultura, stanowiąca integralną cechę gatunku ludzkiego, rozprzestrzenia się wraz z przemieszczaniem się człowieka. Szczególną rolę w badaniu zjawisk kulturowych pod względem ich przestrzennego charakteru odegrał na gruncie nauk społecznych nurt dyfuzjonistyczny.

W trakcie trwania danej kultury można zaobserwować występowanie mechanizmów, które sprzyjają występowaniu zmian kulturowych. Do mechanizmów tych zaliczyć można ewolucję i dyfuzję. Ewolucja stanowi proces przeobrażeń i zmian, przechodzenia od stanów prostych do bardziej złożonych. Proces ewolucji polega więc na ciągłej kumulacji i wzroście dorobku form kulturowych. Z kolei dyfuzja oznacza proces mieszania się różnych kultur, wzajemnego przejmowania ich cech. Proces dyfuzji zachodzi w wyniku kontaktu kultur i można go podzielić na dwie kategorie. Pierwszą z nich stanowi dyfuzja strukturalna, polegająca na przenikaniu się treści kulturowych z jednej zbiorowości do innej. Drugą kategorię stanowi dyfuzja przestrzenna, która polega na przestrzennym rozchodzeniu się lub przenoszeniu elementów kultury, takich jak wzory, instytucje, obyczaje⁴³.

Kultura posiada również cechy systemu, ze względu na własną logikę wewnętrzną, według której powiązane są ze sobą jej części składowe. W każdym systemie kultury wyróżnić można co najmniej cztery kategorie elementów składowych, takie jak: elementy

⁴¹ R. Linton, *Kulturowe podstawy...*, op. cit., s. 47-50.

⁴² E. Nowicka, *Świat człowieka...*, op. cit., s. 60-63.

⁴³ Ibidem, s. 105.

materialno-techniczne, społeczne, ideologiczne i psychiczne. Jednakże kultury nie należy rozpatrywać jedynie jako prostej sumy jej poszczególnych elementów. O odrębności danych kultur świadczą nie ich elementy składowe, które mogą się powtarzać w różnych kulturach, lecz wzajemne między tymi elementami powiązania oraz przypisywane im znaczenia. Kultura stanowi więc swoiste uniwersum symboliczne, w którym zatopiona jest dana jednostka⁴⁴.

Ostatecznie kultura stanowi mechanizm adaptacyjny człowieka. Dzięki kulturze człowiek mógł przetrwać w nieprzyjazytnym środowisku przyrodniczym oraz zyskać wyraźną przewagę nad innymi gatunkami. Kultura spełnia rolę mechanizmu adaptacyjnego zarówno wobec jednostki ludzkiej, jak również wobec zbiorowości⁴⁵.

1.1.4. Płaszczyzny rozpatrywania zjawisk kultury

Każde zjawisko kulturowe składa się z czterech podstawowych aspektów. Zjawiska te można rozpatrywać na płaszczyźnie materialnej, behawioralnej, psychologicznej i aksjonormatywnej.

Wszelkie tego typu zjawiska posiadają, w mniejszym lub większym stopniu, swój wymiar materialny, ponieważ powstały one dzięki fizycznie istniejącym przedmiotom, które były niezbędne do ich wytworzenia. To dzięki sferze materialnej, istnieniu konkretnych przedmiotów, możliwy jest odbiór zjawisk kultury, ponieważ poprzez użycie odpowiednich przedmiotów zjawiska te nie pozostają tylko i wyłącznie w sferze idei i koncepcji, lecz stają się bytami materialnymi, których sens jest namacalny, możliwy do uchwycenia. Owe przedmioty materialne stanowią korelaty kultury. Korelaty zjawisk kultury mogą mieć charakter podwójny. Z jednej strony w skład danej kultury wchodzi technika i sposoby wytwarzania, z drugiej strony wzory reakcji na istniejące już przedmioty, takie jak sposób użytkowania narzędzi, korzystania z książek, reagowania umysłowego na poszczególne dzieła sztuki⁴⁶.

Płaszczyzna behawioralna występuje praktycznie w każdym zjawisku należącym do sfery kultury, ponieważ wszelkie postawy i przeżycia są wyrażane przez odpowiednie zachowanie o charakterze werbalnym lub motorycznym. Istnieją pewne aspekty kultury, jak choćby kontakty międzyludzkie, gdzie płaszczyzna behawioralna zjawisk kulturowych wydaje się

⁴⁴ M. Filipiak (red.), *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 42-43.

⁴⁵ Ibidem, s. 43.

⁴⁶ S. Ossowski, *Więź społeczna i dziedzictwo krwi*, PWN, Warszawa 1966, s. 66.

być najważniejszym elementem kultury, odsuwając na bok elementy płaszczyzny materialnej oraz wzory i normy⁴⁷.

Z płaszczyzną behawioralną zjawisk kulturowych związana jest ich płaszczyzna psychologiczna. Związek ten wynika z faktu, że wszelkie zachowania mają swoje źródło w psychice ludzkiej. Są one wynikiem przeżywanych wartości i kierowane są motywami i postawami, które mogą być mniej lub bardziej ujawnione. Płaszczyzna psychologiczna powiązana jest również z płaszczyzną materialną kultury. Nie można w pełni rozpatrywać materialnych (jak również i behawioralnych) korelatów kultury bez ustalenia, do czego korelaty te odsyłają, z czym są skorelowane. To właśnie na psychologicznej płaszczyźnie kultury następuje proces przypisywania konkretnym przedmiotom i zachowaniom określonych znaczeń⁴⁸.

Z kolei poziom aksjonormatywny rozpatrywania zjawisk związanych ze sferą kultury stanowi zbiór norm i wartości. Nie mogą być one jednak rozpatrywane tylko i wyłącznie, jako kategoria psychologiczna, ponieważ są one również pewnego rodzaju bytami idealnymi lub też zostały wyróżnione przez badacza w sposób abstrakcyjny⁴⁹.

Szczegółowe definicje pojęcia kultury stosowane w poszczególnych naukach mogą podkreślać wagę jednej z płaszczyzn rozpatrywania zjawisk kulturowych. Chcąc jednak uchwycić charakter i sens pojęcia kultury, należy rozpatrywać to pojęcie jako całość złożoną z tych czterech elementów.

1.2. Miejsce kultury w gospodarce

1.2.1. Pojęcie i cechy usług społecznych

Kultura stanowi jeden z elementów współczesnej gospodarki, jednakże podobnie jak w przypadku jednoznacznego zdefiniowania pojęcia kultury, tak samo trudno jest określić jej miejsce w procesie gospodarowania. W celu podjęcia próby zarysowania miejsca kultury w gospodarce, należy przede wszystkim przeanalizować gospodarkę jako całość składającą się z trzech sektorów: rolnictwa i leśnictwa, przemysłu i budownictwa oraz usług.

Sektor usług można wyodrębnić z gospodarki na podstawie czterech kryteriów:

- 1) przeznaczenia danej usługi,

⁴⁷ E. Nowicka, *Świat człowieka...*, op. cit., s. 68.

⁴⁸ Ibidem, s. 69.

⁴⁹ Ibidem, s. 71.

- 2) rodzaju wyniku pracy,
- 3) rodzaju wykonywanej pracy,
- 4) odpłatności⁵⁰.

Same usługi można klasyfikować przy pomocy kryteriów (patrz tabela 1.2.): materialnego, związku z odbiorcą, przeznaczenia usługi, rodzaju wyniku pracy, rodzaju wykonywanej pracy i odpłatności.

Podział usług na materialne i niematerialne jest przydatny w celu umiejscowienia zjawisk kulturowych w gospodarce. Usługi materialne stanowią tę grupę usług, które obiektywizują się w postaci trwałego śladu w rzeczy, która istnieje fizycznie. Usługi te umożliwiają zaspokojenie potrzeb osoby korzystającej z nich za pomocą rzeczy, które należą do usługodawcy⁵¹. Z kolei za istotę usług niematerialnych można uznać fakt, iż zaspokajają one określone potrzeby ludzkie za pomocą pracy i w sposób bezpośredni, bez uprzedniego wytwarzania przedmiotów materialnych⁵². Ponadto ten rodzaj usług zaspokaja potrzeby ludzkie w sposób bezpośredni. Dodatkową cechą wyróżniającą usługi niematerialne na tle innych usług jest czas ich konsumpcji. Usługi te są zazwyczaj konsumowane w chwili ich powstawania, ponieważ stanowią działalność, która powstaje i zanika w trakcie zaspokajania danej potrzeby⁵³. W przypadku usług i dóbr kultury należy zwrócić szczególną uwagę na ich dualny charakter, ze względu na który, to samo dobro lub usługa mogą zostać przypisane do grupy usług materialnych i niematerialnych. Na przykład namalowany obraz stanowi dobro jak najbardziej materialne. Jednakże ten sam obraz wystawiony w muzeum powinien być klasyfikowany jako element usług niematerialnych.

Kryterium związku usług z odbiorcą dzieli usługi na adresowane, nieadresowane i mieszane. To, co jest charakterystyczne dla usług adresowanych, to możliwość przypisania ich konkretnej jednostce. W przypadku usług nieadresowanych przypisanie to nie jest możliwe. Trzecią kategorię usług stanowią usługi o charakterze mieszanym, których nie można przypisać ani do usług adresowanych, ani do nieadresowanych. Usługi adresowane są również nazywane usługami społecznymi. Określenie to pozwala na ujęcie usług adresowanych w czterech podstawowych działach, takich jak:

- 1) ochrona zdrowia i opieka społeczna,
- 2) oświata i wychowanie,

⁵⁰ M. Daszkowska, *Usługi. Produkcja, rynek, marketing*, PWN, Warszawa 1998, s. 27-31.

⁵¹ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 11.

⁵² O. Lange, *Ekonomia polityczna*, T. I, PWN, Warszawa 1959, s. 19., S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa 2005, s. 20-40.

⁵³ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse...*, op. cit., s. 14.

- 3) kultura i sztuka,
- 4) turystyka,
- 5) sport i rekreacja⁵⁴.

Tabela 1.2. Klasyfikacja usług ze względu na wybrane kryteria

Kryterium klasyfikacji	Grupy usług
Materialne	materialne niematerialne
Związku z odbiorcą	adresowane nieadresowane mieszane
Przeznaczenie usługi	produkcyjne konsumpcyjne ogólnospołeczne
Rodzaj wyniku pracy	renowacyjne informacyjne dystrybucyjne rekreacyjne oświatowo-kulturalne
Rodzaj wykonywanej pracy	oddziaływanie na przedmioty lub obiekty udostępnianie do eksploatacji urządzeń i pomieszczeń zaspokajające bezpośrednio potrzeby fizyczne i psychiczne człowieka zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne gospodarki narodowej i społeczeństwa
Odpłatność	rynkowe pozarynkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika usług*, op. cit., s. 48; K. Piotrowska-Marczak, *Finanse sfery niematerialnej*, PWE, Warszawa 1987, s. 14-18

Kryterium przeznaczenia danej usługi jest ściśle związane z potrzebą, jaką dana usługa ma zaspokajać. Kryterium to pozwala podzielić usługi na produkcyjne, konsumpcyjne i ogólnospołeczne. Usługi produkcyjne stanowią użyteczne produkty niematerialne, które są wykorzystywane w procesie produkcji dóbr materialnych, lecz nie tworzą one nowych dóbr w sposób bezpośredni, na przykład roboty instalacyjno-montażowe, czy dystrybucja energii elektrycznej. Usługi o charakterze produkcyjnym zaspokajają potrzeby konsumentów w sposób pośredni. Kategorię usług konsumpcyjnych stanowią użyteczne produkty niematerialne, które są wykorzystywane w procesie konsumpcji indywidualnej i zbiorowej. Usługi te powstają w wyniku pracy skierowanej na obiekty wykorzystywane w procesie konsumpcji (naprawy, remonty, konserwacja), pracy polegającej na udostępnianiu

⁵⁴ Ibidem, s. 17-18.

konsumantom danych dóbr oraz w wyniku wytwarzania takich produktów niematerialnych, które zaspokajają w sposób bezpośredni potrzeby ludzi w zakresie konsumpcji osobistej i społecznej (do grupy tej można zakwalifikować usługi z zakresu nauki, oświaty i kultury). Z kolei usługi o charakterze ogólnospołecznym są to te czynności, które zaspokajają potrzeby organizacyjne społeczeństwa⁵⁵.

Biorąc pod uwagę kryterium wyniku pracy, usługi można podzielić na te, których celem jest zachowanie, przywracanie, lub ochrona wartości użytkowej istniejących już dóbr – tak zwane usługi renowacyjne lub naprawcze, usługi dystrybucyjne, mające na celu odnawianie lub zwiększanie zasobów rzeczowych niezbędnych do produkcji lub konsumpcji, usługi turystyczno-rekreacyjne, oświatowo-kulturalne, polegające na przekazywaniu wiedzy lub doznań artystycznych danej osobie lub grupie osób oraz usługi informacyjne, w ramach których podejmuje się i przekazuje decyzje określonym osobom lub grupom społecznym⁵⁶.

Uwzględniając kryterium rodzaju wykonywanej pracy w sektorze usług można wyróżnić czynności, które polegają na oddziaływaniu na podmioty lub obiekty, czynności mające na celu udostępnianie do eksploatacji (czasowej i bezpośredniej) urządzeń i pomieszczeń, zaspokajające bezpośrednio potrzeby ludzkie (zarówno fizyczne jak i psychiczne) w zakresie konsumpcji indywidualnej i zbiorowej, czynności zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne zarówno społeczeństwa, jak i gospodarki⁵⁷.

Kryterium odpłatności stanowi nieco dyskusyjny sposób podziału usług. W systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczej podział na usługi rynkowe i pozarynkowe wiązał się z różnicą w sposobach ich dystrybucji i dostępności. Przyczyną tego było podejmowanie decyzji dotyczących dystrybucji usług poza rynkiem⁵⁸. W gospodarce wolnorynkowej usługi rynkowe są to usługi odpłatne, które są przedmiotem transakcji kupna-sprzedaży i posiadają swoją cenę. Natomiast usługi pozarynkowe są przekazywane społeczeństwu na zasadach nieodpłatnych lub z zastosowaniem odpłatności częściowej. Kryterium to nie wyczerpuje zasad kryterium pełnego, ponieważ na rynku występuje szereg usług, których nie da się jednoznacznie zakwalifikować ani do kategorii usług rynkowych ani pozarynkowych⁵⁹.

Terminem usługi społeczne określana jest specyficzna grupa usług niematerialnych, które wyróżniają się następującymi cechami:

- 1) zaspokajają potrzeby ludzkie w sposób bezpośredni,

⁵⁵ S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa 2005, s. 45-49.

⁵⁶ Ibidem, s. 49.

⁵⁷ Ibidem, s. 49.

⁵⁸ M. Daszkowska, *Usługi...*, op. cit., s. 41.

⁵⁹ S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika ...*, op. cit., s. 49-50.

- 2) ich rezultat ma charakter niematerialny,
- 3) służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek,
- 4) ich jakość i dostępność ma wpływ na funkcjonowanie danych grup społecznych,
- 5) mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje sektora publicznego, jak i prywatnego,
- 6) mogą być świadczone nieodpłatnie, częściowo odpłatnie lub całkowicie odpłatnie.

Pomimo, iż usługi i dobra kultury nie posiadają wszystkich cech dóbr społecznych, to w literaturze przedmiotu są one najczęściej zaliczane do tej kategorii usług⁶⁰.

1.2.2. Usługi kulturalne jako specyficzny rodzaj usług społecznych

Usługi i dobra kultury przypisywane są do kategorii usług społecznych, jednakże posiadają one cechy czyniące próby przypisania ich do konkretnej kategorii dóbr i usług zadaniem problematycznym. Pierwszą zasadniczą cechą, która odróżnia usługi i dobra należące do sfery kultury od pozostałych dóbr społecznych jest ich dualizm. Otóż na całokształt kultury, zgodnie z przyjętą w tej pracy definicją tego pojęcia, składają się zarówno wytwory niematerialne, jak i materialne. Oznacza to, że oprócz usług w sferze kultury występują również konkretne, materialne produkty. Co więcej, przedmioty powstałe w sferze kultury mogą mieć jednocześnie charakter dóbr, jak i usług. W dziedzinie kultury wytwory materialne oraz niematerialne są ze sobą ściśle związane przede wszystkim ze względu na symboliczny charakter wszelkich wytworów kulturowych⁶¹.

Kluczową rolę w sferze kultury pełnią twórcy, a efektem ich pracy są przedmioty materialne (artefakty) oraz wyspecjalizowane instytucje zajmujące się powielaniem i rozpowszechnianiem artefaktów (muzea, kina, teatry). Najprostszym przykładem zazębiania się w wytworach kultury efektów materialnych i niematerialnych może być obraz. Namalowany przez malarza, jako unikat, stanowi on dobro materialne. Kupiony przez kolekcjonera i potraktowany jako inwestycja kapitału może (choć nie musi) przynieść nowemu właścicielowi zysk. Z kolei ten sam obraz udostępniony przez właściciela lub twórcę instytucji upowszechniania kultury, na przykład muzeum, staje się elementem świadczenia usługi, której efekt, w postaci intersubiektywnych doznań odbiorcy posiada charakter

⁶⁰ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 12-13, M. Blaug, *Welfare Economics* [w:] R. Towse R. (red.), *A Handbook of Cultural Economics*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA 2003, s. 476-481.

⁶¹ A. Kłoskowska, *Z historii i socjologii kultury*, PWN, Warszawa 1969, s. 379-382.

niematerialny. Ten sam obraz może zostać zreprodukowany w postaci albumów, pocztówek czy gadżetów. Przedmioty te stanowią elementy jak najbardziej materialne, jednakże umożliwiają odbiór dzieła sztuki szerszemu odbiorcy, a efekt tego odbioru ma już charakter czysto niematerialny. Można też rozważyć odwrotną sytuację, kiedy efektem świadczenia usługi jest dobro o charakterze materialnym. Taki przypadek ma miejsce na przykład w trakcie prowadzenia wszelkiego rodzaju zajęć czy warsztatów artystycznych. Zazwyczaj efektem tego typu działań są różnego rodzaju artefakty. Działalność realizowaną w sferze kultury można zatem podzielić na trzy podstawowe rodzaje: tworzenie artefaktów, produkcja dóbr kulturalnych oraz świadczenie usług kulturalnych⁶².

Porównując cechy usług kulturalnych i usług społecznych przy użyciu kryteriów, według których zostały wytypowane charakterystyczne cechy usług społecznych (patrz tabela 1.3) można stwierdzić, iż klasyfikowanie usług kultury do kategorii usług społecznych nie jest bezpodstawne. Jedyne różnice pojawiają się w dwóch przypadkach – w przypadku stosowania kryterium powiązania między wytwórcą i odbiorcą oraz kryterium efektu.

Tabela 1.3. Zestawienie cech usług społecznych i usług kulturalnych

Kryterium	Usługi społeczne	Usługi kulturalne
Powiązanie między wytwórcą a odbiorcą	Bezpośrednie	Bezpośrednie Pośrednie
Efekt	Niematerialny	Niematerialny Materialny
Rodzaj zaspokajanych potrzeb	Indywidualne	Indywidualne
Wpływ na funkcjonowanie zbiorowości	Występuje	Występuje
Typ instytucji finansującej, organizującej i dostarczającej	Publiczne Niepubliczne Społeczne	Publiczne Niepubliczne Społeczne
Odpłatność	Bezpłatne Częściowo odpłatne Odpłatne	Bezpłatne Częściowo odpłatne Odpłatne

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 12-14.

Oprócz cech zbieżnych z cechami usług społecznych usługi i dobra kulturalne odznaczają się cechami, które są charakterystyczne tylko dla nich i nie występują w przypadku innych usług. Cechy te można podzielić na dwie kategorie. Kategorię pierwszą stanowią cechy

⁶² K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 13.

o charakterze ogólnym podkreślające wartość kultury, jako elementu rozwoju społecznego, drugą zaś stanowią cechy o charakterze szczegółowym.

Do kategorii cech ogólnych można zaliczyć:

- 1) ponadczasową i ponadjednostkową wartość kultury,
- 2) wielkość i różnorodność celów realizowanych poprzez kulturę,
- 3) specyficzne efekty zewnętrzne,
- 4) przynależność do dóbr szczególnego rodzaju (*merit goods*),
- 5) możliwość kreowania w społeczeństwie potrzeby uczestnictwa w kulturze,
- 6) wysokie koszty inwestycji związanych z kulturą⁶³.

Ponadczasowy i ponadjednostkowy charakter kultury wynika z faktu, iż zarówno usługi jak i dobra kulturalne nie stanowią dobra konsumpcyjnego użytkowanego tylko przez jedno pokolenie. Kultura, zgodnie z przyjętą definicją, stanowi zespół wartości ponadjednostkowych. Występowanie efektów zewnętrznych w przypadku usług kulturalnych polega na tym, że pomimo indywidualnego charakteru ich konsumpcji, jej wyniki wywierają wpływ na pozostałe jednostki tworzące dane społeczeństwo. Ponadto kultura stanowi dobro szczególnego rodzaju. Jest ona tak zwanym dobrem społecznie pożądanym. Oznacza to, że działalność w sferze kultury spotyka się z ogólną społeczną aprobatą.

1.2.3. Ekonomiczne ujęcie dóbr i usług kultury

Dobra i usługi kultury stanowią również przedmiot badań nauki szczegółowej, jaką jest ekonomika kultury. Ekonomikę kultury można zdefiniować jako dziedzinę wiedzy, która zajmuje się badaniem dynamiki, strukturą nakładów, dochodów związanych z działalnością kulturalną, lokalizacją, tworzeniem i utrzymywaniem infrastruktury kulturalnej, kosztami usług oraz wyborem form i metod organizacyjnych sprzyjających efektywności rozwoju i upowszechniania kultury⁶⁴. W ekonomice kultury nie istnieje jedna dominująca klasyfikacja obszarów badawczych tej dziedziny, dlatego też ekonomiści kultury wskazują zazwyczaj te zagadnienia, którymi zajmowano się najczęściej, lub które miały realny wkład w rozwój myśli ekonomicznej, niezależnie od możliwości ich zastosowania w kulturze. Dotychczas w pracach ekonomistów kultury pojawiały się następujące zagadnienia:

⁶³ Ibidem, s. 14-15.

⁶⁴ Z. Burakowski, *Elementy ekonomiki i organizacji kultury*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1979, s. 17-18.

preferencje konsumentów stanowiące istotny czynnik kształtujący popyt na kulturę i sztukę oraz różny poziom konsumpcji w cyklu życiowym człowieka, rynek sztuki (badania koncentrowały się głównie na specyfice określania wartości dzieł sztuki, pobudek do ich nabywania i geograficznym zróżnicowaniu rynków sztuki), sztuki widowiskowe badane w kontekście popytu na nie, produkcji i specyfiki kosztów oraz typów organizacji zajmujących się ich wystawianiem, rynek pracy artystów, gdzie badania koncentrowały się głównie na kwestiach podaży, funkcjach zarobków i ścieżkach kariery zawodowej, publiczna polityka wobec kultury i sztuki zajmująca się racjonalizacją przesłanek wspierania kultury ze środków publicznych⁶⁵.

Analiza ekonomiczna dóbr i usług należących do sfery kultury jest rzeczą niezmiernie trudną ze względu na specyficzne cechy, jakie wykazują te dobra, a przede wszystkim na niemierzalność wielu wywoływanych przez nie efektów. Aby dane dobro lub usługa mogło być traktowane jako kulturalne, powinno ono posiadać trzy specyficzne cechy: jego tworzenie wymaga kreatywności, generuje i przekazuje ono znaczenie symboliczne a jego efekty objęte są prawem własności⁶⁶.

Jednym z fundamentalnych problemów, jakie napotkać można w trakcie badania dóbr kultury narzędziami dostępnymi naukom ekonomicznym jest określenie ich wartości obiektywnej. W ekonomii wyjaśnienie pojęcia wartości również nie przebiegało bez kontrowersji, pomimo tego, że stanowi ono jedno z jej podstawowych pojęć.

Jedną z pierwszych ekonomicznych koncepcji wartości tworzyły teorie skonstruowane na gruncie klasycznego nurtu ekonomii przez A. Smitha i D. Ricardo. W teoretycznych rozważaniach A. Smitha na temat wartości można znaleźć rozróżnienie pomiędzy wartością użytkową danego towaru, a jego wartością wymienną. O wartości użytkowej danego towaru stanowi jego zdolność do zaspokajania ludzkich pragnień. Wartość wymienna, to ilość innych dóbr i usług, jakie konsument jest w stanie poświęcić, aby nabyć dany towar. Smith, podobnie jak i inni XIX-wieczni ekonomiści uzależniał wartość danego produktu od kosztów nakładów wykorzystanych przy jego produkcji. O wartości użytkowej decydują zarówno czynniki subiektywne kupującego, jak i czynniki obiektywne, takie jak rzadkość danego dobra. Istotę kształtowania się wartości wymiennej Smith wyjaśnia poprzez odwołanie się do dziejów wymiany w społeczeństwie pierwotnym i sformułowanie koncepcji ceny rzeczywistej towaru. Zgodnie z tą koncepcją ceną rzeczywistą każdego dobra jest wysiłek i trud, z jakim się dane

⁶⁵ D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, PWN, Warszawa 2012, s. 25.

⁶⁶ D. Throsby, *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 20.

dobro zdobywa. Teoria wartości wymiennej jest więc, jedną z pierwszych teorii wartości opartych na pracy. Wartość dobra powstająca w procesie produkcji jest równa wartości pracy żywej włożonej w wytworzenie danego dobra. Wartość w procesie wymiany mierzalna jest ilością pracy uprzedmiotowionej, którą można uzyskać podczas wymiany⁶⁷.

Do klasycznych teorii wartości należy również teoria D. Ricardo. Zdaniem tego wybitnego XIX wiecznego ekonomisty brak precyzji w określeniu pojęcia wartości zrodził w teoriach ekonomicznych wiele błędów i nieporozumień. Ricardo postulował postawienie wyraźniej linii demarkacyjnej pomiędzy wartością wymienną a wartością użytkową. Twierdził on, że wartość użytkowa nie powinna być miernikiem wartości wymiennej, chociaż stanowi ona warunek istnienia tej wartości. Wartość użytkowa stanowi wartość w ujęciu subiektywnym, natomiast źródłami wartości wymiennej są rzadkość występowania danego dobra oraz ilość pracy, jaka jest niezbędna do ich wytwarzania. Ricardo twierdził, że wartość wymienna danego towaru zależy od względnej ilości pracy niezbędnej do jego wytworzenia, nie zaś od wysokości wynagrodzenia, jakie zapłacono za tę pracę⁶⁸.

U schyłku XIX wieku nastąpiła rewolucja marginalistyczna, która poprzednie teorie wartości, oparte na koszcie produkcji, zastąpiła modelem zachowania ekonomicznego. W modelu tym za podstawę wartości uznaje się użyteczność indywidualną. Kluczową teorią tego nurtu jest teoria wartości subiektywnej C. Mengera.

Menger twierdził, że użyteczność i rzadkość występowania danego dobra stanowią jedynie ogólne przesłanki mogące się przyczynić do określenia jego wartości. Za główne źródło wartości towaru badacz ten uważał subiektywny punkt widzenia jednostki gospodarującej, która to jednostka dokonuje oceny znaczenia danego dobra pod względem wielkości potrzeb i możliwości ich zaspokojenia w wyniku konsumpcji tego dobra. Przy określaniu tak rozumianej wartości można, zdaniem Mengera, wyróżnić dwa zasadnicze aspekty – subiektywny i obiektywny. Pierwszy pozwala na wydzielenie klasy potrzeb przy jednoczesnym uwzględnieniu ich ważności. Potrzeby uznawane za ważniejsze wymagają intensywniejszego, zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym, zaspokojenia. Zadowolenie konsumenta rośnie wraz z każdym kolejnym aktem zaspokojenia danej potrzeby. Zgodnie z tą teorią, podmiot gospodarujący, chcąc dążyć do maksymalizacji swojego zadowolenia, powinien w swych działaniach wartościujących uwzględniać zarówno moment subiektywny jak i obiektywny⁶⁹.

⁶⁷ W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 2007, s. 125-128.

⁶⁸ Ibidem, s. 131-132.

⁶⁹ Ibidem, s. 191.

Przytoczone teorie stanowią źródło teorii użyteczności, leżącej u podstaw współczesnych teorii zachowań konsumenckich. W kontekście współczesnej teorii użyteczności, pojęcie użyteczności rozumiane jest, jako satysfakcja, pewna subiektywna przyjemność lub pożytek wynikający dla danej osoby ze skonsumowania określonego dobra lub usługi. Tak rozumiana użyteczność stanowi raczej konstrukcję naukową, wykorzystywaną przez ekonomistów do zrozumienia procesu podejmowania decyzji o podziale ograniczonych zasobów między towary i usługi przez racjonalnie postępujących konsumentów⁷⁰. Konsument, posiadający do swej dyspozycji ograniczony dochód nominalny i działający na rynku dóbr konsumpcyjnych o wyznaczonych cenach, staje przed dylematem rozdzielenia swego dochodu między różne dobra. Zakłada się, że ilość dóbr jest ograniczona, a w wyniku zakupu danego dobra konsument uzyskuje określoną wielkość użyteczności, która jest przypisana do danego dobra. Teoria użyteczności mówi, że w takich warunkach konsument będzie skłonny wydawać swój dochód w taki sposób, aby osiągnąć maksymalną wielkość użyteczności⁷¹. Zgodnie z prawem malejącej użyteczności krańcowej w miarę zwiększania się liczby jednostek skonsumowanego dobra, jego krańcowa użyteczność maleje. Użyteczność krańcowa w teorii ekonomii ma wpływ na wartość danego dobra. Im większa jest ilość występowania danego dobra, tym mniejszy jest popyt zgłaszany na ostatnią jego jednostkę⁷².

Ekonomiczna teoria użyteczności krańcowej w pewnym stopniu stanowi rozwiązanie tak zwanego „paradoksu wartości” zwanego również paradoksem „wody i diamentu”, jednakże nie jest to teoria w pełni wyjaśniająca to zagadnienie. Dzięki neoklasycznej analizie marginalnej powstał akceptowany po dziś dzień model ustalania cen na rynkach konkurencyjnych. W ramach tego modelu rolę narzędzia, dzięki któremu możliwe jest porządkowanie przez gospodarki rynkowe wielość ocen indywidualnych konsumentów pełnią ceny. Rezultatem tego jest fakt, że większość ekonomistów traktuje teorię ceny jako teorię wartości. Jednakże ceny stanowią jedynie pewien składnik wartości, lecz nie są jej bezpośrednią miarą⁷³.

Dodatkowym utrudnieniem jest różnorodność dóbr i usług kultury z ekonomicznego punktu widzenia. W najnowszych opracowaniach naukowych dobra te zostały zaliczone do sektora kreatywnego, który swym zasięgiem obejmuje zarówno przemysłowe jak i

⁷⁰ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, T. 1, PWN, Warszawa 2004, s. 139.

⁷¹ J. R. Hicks, *Wartość i kapitał. Studia nad kilkoma podstawowymi zagadnieniami z teorii ekonomii*, PWN, Warszawa 1975, s. 58.

⁷² P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, op. cit., s. 139.

⁷³ D. Throsby, *Ekonomia...*, op. cit., s. 34.

nieprzemysłowe obszary kultury⁷⁴. Sektor nieprzemysłowy stanowią dobra i usługi niereprodukowalne dostarczane przez takie dziedziny sztuki jak sztuki wizualne (malarstwo, rzeźba, rękodzieło), rynki sztuki i antyków, sztuki performatywne (opera, orkiestry, teatr, taniec) oraz dziedzictwo (muzea, miejsca zabytkowe i archeologiczne, biblioteki i archiwa). Dobra i usługi kultury zaklasyfikowane do tego sektora stanowią wyjątek w teoriach wartości⁷⁵. Sektor przemysłowy stanowią natomiast te dobra i usługi kultury, które są wytwarzane i dostarczane na masową skalę, takie jak książki, filmy, nagrania muzyczne). Sektor ten zaliczany jest do tak zwanych przemysłów kultury, takich jak produkcja audiowizualna, gry wideo, radiofonia i telewizja, fonografia, wydawnictwa książkowe i prasowe⁷⁶. W przypadku dóbr i usług sektora przemysłowego teorie ekonomiczne znajdują zazwyczaj zastosowanie, a jego znaczenie dla gospodarki (szczególnie europejskiej i amerykańskiej) rośnie, dlatego też zostały one uwzględnione w części empirycznej niniejszej pracy.

Podjmując próby zastosowania ekonomicznych teorii wartości wobec dóbr i usług należących do sfery kultury należy najpierw dokonać podziału tych dóbr uwzględniając kryterium wielości konsumentów. Kryterium to dzieli dobra i usługi kulturalne na prywatne, których konsumpcja ma charakter indywidualny oraz publiczne, których konsumpcja ma charakter zbiorowy.

W przypadku dóbr i usług kultury podlegającym konsumpcji indywidualnej funkcja popytu tych dóbr nie różni się znacząco od funkcji popytu każdego innego dobra czy usługi. Jednakże cena, będąca głównym czynnikiem kształtującym popyt pomimo tego, iż jest możliwa do określenia, nie stanowi o ich wartości. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, po stronie popytu na dobra kultury o charakterze prywatnym miejsce konsumenta maksymalizującego swoją użyteczność i ujętego w oderwaniu od czynnika czasu zajmuje jednostka, której gust jest zjawiskiem o charakterze kumulatywnym i zmiennym w czasie. Po drugie sam proces konsumpcji dóbr kultury można traktować zarówno jako przyczyniający się do osiągnięcia bieżącej użyteczności, jak również do wzrostu wiedzy i doświadczenia prowadzących do przyszłej konsumpcji⁷⁷.

Różnice pomiędzy „normalnymi” dobrami, a dobrami i usługami kultury mogącymi podlegać konsumpcji indywidualnej występują również po stronie podaży. Zasadniczą

⁷⁴ KEA European Affairs, *The Economy of Culture in Europe*, 2006, [w:] D. Ilczuk, *Ekonomika...*, op. cit., s. 104.

⁷⁵ O. Velthuis, *Talking Prices. Symbolic Meanings of Prices of the Market of the Contemporary Art.*, Princeton University Press, Princeton 2005, s. 97-98.

⁷⁶ KEA European Affairs, *The Economy of Culture...*, op. cit., s. 104.

⁷⁷ D. Throsby, *Ekonomia...*, op. cit., s. 34.

różnicę stanowi to, że przesłanki, jakimi kierują się producenci dóbr i usług kultury, nie zawsze opierają się jedynie na zasadzie nakazującej maksymalizację zysku. Ponadto oczekiwana cena danego dobra może, w decyzjach producentów dotyczących alokacji zasobów, odgrywać niewielką rolę lub w ogóle nie mieć wpływu na tego typu decyzje⁷⁸.

Popyt na dobra kultury tworzony jest nie tylko przez konsumentów prywatnych, lecz również przez różnego rodzaju instytucje publiczne i prywatne, które udostępniają społeczeństwu zakupione dobra często bezpłatnie lub za symboliczną opłatą. Można stwierdzić, że dobra kultury posiadają pewne cechy, dzięki którym możliwe jest usprawiedliwienie istnienia i funkcjonowania pozarynkowych mechanizmów i procesów ich tworzenia i dystrybucji⁷⁹. Dobra kultury mogą być także traktowane jako specyficzne dobra publiczne. Nasuwa się jednak pytanie, jakiego rodzaju dobrami publicznymi są dobra i usługi kultury?

Zgodnie z definicją, czyste dobro publiczne powinno spełniać dwa warunki. Po pierwsze koszt krańcowy udostępnienia tego dobra dodatkowej osobie jest zawsze równy zeru. Po drugie niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z konsumpcji tego typu dobra⁸⁰. Dobra publiczne w swojej czystej postaci występują w gospodarce niezwykle rzadko. Problemem, jaki napotkać można analizując dobra kultury, jako dobra publiczne polega na tym, że mogą być one zarówno dobrami, których konsumpcja ma charakter rywalizacyjny jak i nie rywalizacyjny. Charakteryzują się również możliwością wykluczenia, przez co mogą być w niektórych przypadkach traktowane jak dobra prywatne. Jednym z ważniejszych elementów, które pozwalają traktować dobra kultury w kategoriach dóbr publicznych jest koszt wykluczenia. Dobra kultury zazwyczaj charakteryzują się wysokim kosztem wykluczenia.

Dobra kultury można w znacznym stopniu zaliczyć do tak zwanych dóbr społecznie poświadczonych (*merit goods*). Oznacza to, że preferencje ogólnospołeczne będą dla tych dóbr korzystniejsze, niż suma preferencji indywidualnych. Przykładem może być ogólne zadowolenie ludzi wynikające z faktu, że w pobliżu miejsca ich zamieszkania znajduje się teatr, opera lub muzeum, chociaż odsetek ludzi aktywnie i regularnie korzystających z oferowanych przez nie usług jest w społeczeństwie stosunkowo niewielki. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że większość członków danego społeczeństwa nie będzie

⁷⁸ Ibidem, s. 35.

⁷⁹ S. Golinowska, *Ekonomika kultury. Stan badań*, „Ekonomista”, Nr 1, PWN, Warszawa 1990, s. 81.

⁸⁰ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 156.

korzystać z usług oferowanych przez te instytucje, lecz mimo to będą oni popierać ich budowę i utrzymanie.

Za traktowaniem dóbr i usług należących do sfery kultury w rozumieniu społecznie pożądanych przemawia fakt ich pozytywnego wpływu na ludzi poprzez tak zwane efekty zewnętrzne. W wyniku kontaktów z kulturą przekształceniu ulegają instynktowne (naturalne) zachowania człowieka, co pomaga w kształtowaniu mniej konfliktowych form współżycia międzyludzkiego. Kultura kompensuje jednostkom emocjonalne niedobory i brak doświadczeń, pomaga w rozwoju innowacyjności i wyrabia w człowieku myślenie kreatywne. Ponadto dzięki kulturze wzmocnieniu ulegają umiejętności krytycznej oceny rzeczywistości oraz wytwarzają się określone standardy etyczne. Sfera kultury ma również pozytywny wpływ na identyfikację jednostki z regionem, narodem czy generacją oraz na umiejętność gospodarowania czasem wolnym⁸¹.

Problem z poprawnym uchwyceniem przez ekonomistów prawidłowości zachodzących w sferze dóbr i usług kultury wynika również z faktu, iż ich wartość ma dwojaki charakter. Tworzą ją, z jednej strony, wartość ekonomiczna, z drugiej zaś, wartość kulturowa. O wartości dóbr kultury decyduje nie tylko ich wartość czysto materialna, stanowiąca jedynie wartość zużytych środków lub materiałów do ich wytworzenia, lecz przyrodzone tym dobrom walory artystyczne, estetyczne, czy kulturowe. Wartość kulturową tworzą: wartość estetyczna, wartość duchowa, wartość społeczna, wartość historyczna, wartość symboliczna oraz wartość autentyczności.

Wartość estetyczna reprezentowana jest przez takie właściwości jak piękno, harmonia, forma, kompozycja. Wartość duchową danego dobra kultury określa to, w jaki sposób jest ono postrzegane przez społeczeństwo. Wartość społeczna wynika z kolei z istoty kultury będącej wytworem społecznym – dzieło może wyrażać lub wyjaśniać charakter danego społeczeństwa, sprzyjać budowaniu uczucia tożsamości społecznej i narodowej. Wartość historyczna oznacza pewne odzwierciedlanie przez dane dobro charakteru i cech określonej epoki. Dobro kultury pozwala członkom danego społeczeństwa na uzyskanie poczucia ciągłości z przeszłością. Wartość symboliczna ma związek z immanentną cechą kultury, jaką jest przekazywanie wartości symbolicznej. Przekazywanie to odbywa się za pomocą znaków, które mają formę wytworów materialnych. Ostatni składnik – wartość autentyczności, w przypadku dzieł sztuki uznawana jest za wartość samą w sobie. Fakt autentyczności danego dzieła stanowi istotny czynnik w kształtowaniu się jego wartości⁸².

⁸¹ S. Golinowska, *Ekonomika kultury...*, op. cit., s. 83.

⁸² D. Throsby, *Ekonomia...*, op. cit., s. 39.

Z punktu widzenia ekonomii teoria użyteczności w pewnym stopniu może wyjaśniać również wartość kulturową danego dobra kultury. Z założeń tej teorii wynika, że konsument oceniający dobro A pod względem estetycznym, kulturowym lub innym wyżej niż dobro B, będzie gotów zapłacić więcej za dobro A niż za dobro B. Jednakże teoria użyteczności nie do końca wyjaśnia pojęcie wartości kulturowej. Główną przyczynę nieadekwatności teorii użyteczności w przypadku dóbr i usług kulturalnych stanowi to, iż wartość kulturowa tego typu dóbr istnieje niezależnie od reakcji konsumenta. Innymi przyczynami niemożności określenia wartości kulturowej są:

- 1) brak wystarczającej wiedzy konsumenta na temat danego dobra lub usługi,
- 2) wartość kulturowa niektórych obiektów może być nieporównywalna ze względu na ich cechy jakościowe (np. dzieła sztuki przedstawiającej i abstrakcyjnej),
- 3) pewne cechy wartości kulturowej mogą być niemierzalne w kategoriach pieniężnych,
- 4) suma indywidualnych reakcji konsumentów może nie odzwierciedlać wartości kulturowej dóbr i usług kultury przeznaczonych do konsumpcji zbiorowej⁸³.

Rozważając o dobrach i usługach kultury w kategoriach ich wartości należy traktować oddzielnie wartość kulturową i wartość ekonomiczną, ponieważ na ogólną wartość, a tym samym na proces maksymalizacji użyteczności konsumenta, wpływa stopień zawartości wymienionych składników wartości. Ze względu na udział wartości ekonomicznej i kulturowej, dobra należące do sfery kultury można podzielić na cztery kategorie dóbr:

- 1) zarówno o niskiej wartości ekonomicznej, jak i kulturowej,
- 2) o niskiej wartości ekonomicznej, ale wysokiej wartości kulturowej,
- 3) o wysokiej wartości ekonomicznej, zaś niskiej wartości kulturowej oraz
- 4) o zarówno wysokiej wartości ekonomicznej, jak i kulturowej.

Wielkość popytu na dobra i usługi kultury określa również szereg czynników pozaekonomicznych, które wynikają z indywidualnych cech konsumenta. Wśród tych czynników wymienić można czynniki demograficzne, takie jak wiek i płeć konsumenta, liczba członków rodziny oraz lokalizacja geograficzna⁸⁴.

Jednym z kluczowych czynników mających wpływ na decyzje konsumenta odnośnie konsumpcji dóbr i usług kultury jest wykształcenie. Czynnikiem ten jest istotny z dwóch powodów. Po pierwsze poziom wykształcenia, zarówno formalnego jak i nieformalnego, wpływa w sposób istotny na formę spędzania czasu wolnego. Poziom wykształcenia

⁸³ Ibidem, s. 42.

⁸⁴ A. E. Andersson, D. E. Andersson, *The Economics of Experiences, the Arts and Entertainment*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2006, s. 34.

konsumenta stanowi miarę zasobów zgromadzonych przez niego informacji i wiedzy. Zasoby informacyjne konsumenta mogą być dla niego pomocne zarówno w procesie poszukiwania dóbr i usług kultury, jak również w procesie szacowania ich wartości⁸⁵.

Drugim czynnikiem decydującym o poziomie popytu na dobra i usługi należące do sfery kultury jest posiadanie przez konsumenta odpowiednich kompetencji kulturowych. Jest on szczególnie istotny, ponieważ większość dóbr kultury nie zawiera w sobie odpowiednich informacji ułatwiających konsumentowi dokonania obiektywnego wyboru, niezbędnego do maksymalizacji swej użyteczności. O wartości większości produktów kultury odbiorca dowiaduje się dopiero po ich skonsumowaniu. Dlatego też, aby konsument mógł dokonywać odpowiednich wyborów musi posiadać już pewne kompetencje. Kompetencje te kształtują się dzięki uczestnictwu w kulturze i konsumpcji dóbr kulturalnych. Rozpatrując kwestię popytu na dobra kultury z punktu widzenia teorii użyteczności można stwierdzić, że krańcowa użyteczność konsumpcji wzrasta ze wzrostem konsumpcji⁸⁶.

Jak wynika z powyższego, korzystanie z dóbr i usług kultury wymaga od konsumenta zdobycia odpowiedniego zasobu wiedzy, zarówno ogólnej jak i szczegółowej. Oba rodzaje wiedzy stanowią element procesu, w trakcie którego konsument uczy się doceniać określone formy dóbr i usług kultury. Poziom wykształcenia wpływa dodatnio na sytuację dochodową konsumenta. Oznacza to, że ze wzrostem dochodu rośnie konsumpcja dóbr i usług kultury, zwłaszcza gdy konsumenci osiągną pewien poziom wykształcenia, który umożliwi pokonanie barier przyswajalności. Konsumpcja dóbr kultury oraz uczestnictwo w kulturze wymaga od konsumenta nie tylko osiągania dochodów na odpowiednim poziomie, ale również pewnej inwestycji intelektualnej, ciągłego uczenia się i swoistego „treningu”. Ogólny niski poziom wykształcenia społeczeństwa lub wysoka specjalizacja może powodować, że mechanizm rynkowy nie działa w obszarze dóbr kultury. Popyt na nie kształtuje się na bardzo niskim poziomie. Ponadto, przy niskim poziomie wykształcenia ludności można oczekiwać, że będzie miało miejsce zapotrzebowanie głównie na dobra i usługi kulturalne o niskich wartościach estetycznych i duchowych (tego typu dobra nazywa się dobrami kultury o charakterze ludycznym)⁸⁷.

Co do podażowej strony dóbr i usług kultury, ekonomiści kultury konstruują zazwyczaj szczegółowe modele mające obrazować ekonomiczne mechanizmy produkcji dóbr i usług danej dziedziny kultury, na przykład filmu, przedstawień teatralnych czy festiwali.

⁸⁵ Ibidem, s. 48-49.

⁸⁶ S. C. Diniz, A. F. Machado, *Analysis of Consumption of Artistic-Cultural Goods and Services in Brazil*, „Journal of Cultural Economics”, Nr 1/2011, Springer, Dordrecht 2011, s. 2-3.

⁸⁷ S. Golinowska, *Komercjalizacja w kulturze. Szanse i zagrożenia*, Instytut Kultury, Warszawa 1992, s. 117.

Najbardziej uniwersalny model produkcji kulturalnej został zaproponowany przez D. Throsby'ego. Składa się on z dwóch części: modelu „czystej” kreatywności oraz rozszerzonego modelu, który uwzględnia zmienne ekonomiczne⁸⁸.

Punkt wyjścia dla pierwszego z modeli stanowi proces twórczy rozumiany jako zjawisko prowadzące od narodzin idei do stworzenia dzieła sztuki, które tę ideę materializuje. Głównym założeniem jest sytuacja, w której artysta nie podlega zewnętrznym wpływom ekonomicznym (koszty utrzymania, materiałów itp.), lecz jedynie o kulturową (duchową) wartość swego dzieła (jego jedynym celem jest maksymalizacja tej wartości). Jak w większości sytuacji podejmowania decyzji, funkcja celu, jakim jest maksymalizacja wartości kulturowej dzieła podlega ograniczeniom ze względu na zakres zmiennych decyzyjnych. Model „czystej” użyteczności zawęża zakres zmiennych do dwóch. Są to ograniczenia techniczne uprawianej dziedziny sztuki oraz czas pracy.

Ograniczenia techniczne właściwe dla danej dyscypliny sztuki ograniczają ekspresję artysty i stanowią wyzwanie dla jego pomysłowości i zdolności manualnych. Jako przykład mogą tu posłużyć kompozytorzy, którzy mogą otrzymać zlecenie lub z własnego wyboru tworzyć kompozycje przeznaczone dla określonych typów zespołów lub dla konkretnych instrumentów (na przykład Leszek Możdżer, który komponuje głównie utwory na fortepian), lub malarze, których ekspresja może być hamowana przez fizyczne właściwości materiałów, jakimi posługują się w swej pracy (przykładem takiego ograniczenia może być istniejąca technologia wyrobu płótna lnianego ograniczająca maksymalną wielkość panelu obrazu). Drugą zmienną decyzyjną w tym modelu jest liczba i charakter dzieł, które mają zostać wykonane w określonym czasie. Pomiędzy artystami występują różnice wynikające z relacji czasu pracy twórczej do wytworzonej wartości kulturowej. Przeciętny artysta musi poświęcić więcej czasu na wytworzenie określonej wartości kulturowej (o ile w ogóle uda mu się zawrzeć w dziele jakąkolwiek wartość kulturową) niż „geniusz”⁸⁹.

Model rozszerzony uwzględnia wpływ czynników ekonomicznych na proces tworzenia dóbr i usług kultury poprzez włączenie do niego dochodu z pracy artystycznej jako czynnika bezpośredniego. W tym ujęciu dochód stanowi dochód netto po odliczeniu kosztów operacyjnych, jakie ponoszą artyści do wytworzenia dzieła. Czynniki te można rozpatrywać w kategorii ograniczenia, maksymalizacji wartości ekonomicznej i kulturowej wytwarzanego dobra oraz maksymalizacji jedynie wartości ekonomicznej.

⁸⁸ D. Throsby, *Ekonomia...*, op. cit., s. 92-93.

⁸⁹ Ibidem, s. 92.

W pierwszym przypadku dochód nie stanowi bodźca do podjęcia pracy twórczej w celu wytworzenia dóbr kultury, gdyż celem artysty jest maksymalizacja wartości kulturowej dzieła. Dochód stanowi tu ograniczenie wartości kulturowej - może on ograniczać ekspresję artysty, który decyduje się na rezygnację z wytworzenia dzieł o wyższych kosztach produkcji. Na przykład malarz może wykorzystać w swej pracy tańsze materiały malarskie ze względu na chęć uzyskania wymaganego dochodu. Tego rodzaju model znajduje zastosowanie w większości dzieł z dziedziny muzyki klasycznej, opery czy poezji. Artyści mogą również dążyć w swej pracy do maksymalizacji zarówno dochodu netto jak i wartości kulturowych. Pragną oni wytwarzać dzieła oceniane wysoko zgodnie ze standardami danej dziedziny, lecz pieniądze zajmują wysokie miejsce w ich hierarchii pragnień. Ta wersja modelu odnosi się przede wszystkim do komercyjnej produkcji sztuki w takich dziedzinach jak film, niektóre sztuki wizualne (na przykład ilustracja) oraz muzyka popularna. Natomiast celem niektórych artystów jest jedynie maksymalizacja osiąganych dochodów. W tym modelu podejmowania twórczych decyzji cel maksymalizacja wartości kulturowej dzieła spada do zera, natomiast jedyną motywacją działań twórczych staje się maksymalizacja wartości ekonomicznej. Model ten znajduje najczęściej zastosowanie dla takich rodzajów produkcji kulturowej jak sztuka ludowa, rzemiosło czy film komercyjny⁹⁰.

⁹⁰ Ibidem, s. 93-95.

Rozdział 2

Czynniki różnicujące organizację i finansowanie kultury

2.1. Formy organizacji kultury

2.1.1. Modele organizacji kultury

Poziom interwencjonizmu państwa stanowi jeden z najważniejszych elementów różnicujących organizację finansowania kultury w krajach rozwiniętych. Pomimo różnic w większości państw sfera ta w znacznym zakresie pozostaje domeną państwa. Dzieje się tak dlatego, że proces kształtowania się kultury jest procesem długotrwałym. Ponadto ma on wpływ na cywilizacyjny, społeczny i ekonomiczny rozwój narodów¹.

Źródła zasilania sfery kultury jak i jej organizacja składają się na organizacyjno-finansowy mechanizm realizowania zadań państwa w zakresie kultury. Kompozycja źródeł finansowania uzależniona jest zarówno od charakteru potrzeb, jakie zaspokajają dane dobra i usługi kultury, jak również od hierarchii ważności instytucji wyznaczonych do zaspokajania tych potrzeb. Proporcje udziału poszczególnych źródeł finansowania kultury zależą zarówno od polityki przyjętej przez dane państwo, jak również od obowiązującego w nim układu organizacyjno-administracyjnego. Z punktu widzenia zaspokajania określonych potrzeb dobra i usługi kulturalne można podzielić na trzy grupy.

Grupę pierwszą stanowią te dobra i usługi, które zaspokajają potrzeby podstawowe. Mają one za zadanie zapewnienie ciągłości kulturowej poprzez ochronę dziedzictwa kulturowego i zachowanie pewnych standardów rozwoju kulturalnego danego społeczeństwa.

Do grupy drugiej należą te dobra i usługi, które mają za zadanie zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu. Dostarczają one konsumentom kultury pewne przeżycia duchowe, intelektualne czy estetyczne, dzięki którym możliwy jest rozwój osobowości. Konsumpcja tego typu dóbr (na przykład literatury, malarstwa, muzyki poważnej) wymaga od odbiorcy pewnej dojrzałości i wiedzy.

¹ R. Borowiecki (red.), *Perspektywy rozwoju sektora kultury w Polsce*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 16

Trzecią grupę tworzą dobra i usługi zaspokajające potrzebę rozrywki i zabawy (dobra i usługi kultury o charakterze ludycznym). Ich konsumpcja nie wymaga wysiłku intelektualnego. Mogą być one z powodzeniem dystrybuowane przez sektor rynkowy²

Najistotniejszą cechą dóbr i usług kulturalnych, która uzasadnia interwencjonizm państwowy w sferze kultury jest ich przynależność do dóbr publicznych i społecznie pożądanых. W przypadku dystrybucji zarówno dóbr publicznych jak i społecznie pożądanых mechanizmy rynkowe zawodzą. Może to przejawiać się na kilka sposobów.

Po pierwsze mechanizm rynkowy może nie być w stanie dostarczyć odpowiedniej dla społeczeństwa ilości dóbr kultury. Ponadto istnieje realne zagrożenie wykluczenia z konsumpcji części społeczeństwa o niższych dochodach.

Po drugie, mechanizm rynkowy nakierowany jest przede wszystkim na zysk. Może on zatem sprzyjać wytwarzaniu dóbr i usług kultury o wysokiej wartości ekonomicznej i niskiej wartości kulturowej. Z drugiej jednak strony wolna konkurencja może sprzyjać powstawaniu nisz rynkowych na dobra i usługi kulturalne o charakterze elitarnym. Jednakże wystąpienie tego typu nisz związane jest z koniecznością pojawienia się popytu. Popyt jest zaś uzależniony od posiadania przez konsumentów odpowiedniej edukacji i kompetencji kulturowych.

Po trzecie wsparcie państwa jest uzasadnione w przypadku dóbr kultury o charakterze ponadpokoleniowym, związanych z dziedzictwem narodowym i cywilizacyjnym, takich jak zabytki archeologiczne i historyczne. Wsparcie przez państwo ich dostarczania i konserwacji jest uzasadnione ze względu na kwestię tożsamości narodowej, stanowiącej podstawę państwowości³.

Stopień interwencji państwa pozwala na wyznaczenie pięciu modeli organizacji i finansowania kultury:

- 1) o centralnej organizacji i państwowym finansowaniu kultury,
- 2) o centralnej organizacji i funduszowym finansowaniu kultury,
- 3) o subcentralistycznej organizacji i mieszanym finansowaniu kultury,
- 4) o centralnej i regionalnej organizacji wspierania kultury i centralnym systemie jej finansowania,

² K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...* op. cit., s. 116-118.

³ F. van der Ploeg, *The Making of Cultural Policy: A European Perspective* [w:] Ginsburgh V.A. (red.), D. Throsby (red.), *Handbook of the Economics of Art and Culture, Volume 1*, Elsevier, 2006, s. 1200-1203.

5) o centralnej i regionalnej organizacji wspierania kultury i zdecentralizowanym systemie jej finansowania⁴.

Pierwszy model charakteryzuje się występowaniem organu centralnego, zazwyczaj pod postacią ministerstwa kultury lub jego odpowiednika, który decyduje zarówno o formach organizacji kultury, jak i o kierunkach rozdysponowania środków zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Model ten charakteryzuje się nieprzejrzystością zasad oraz sprzyja powstawaniu różnego rodzaju nadużyć. Przykładem takiego modelu finansowania i organizacji kultury jest model francuski.

W przypadku drugiego modelu organizacji i finansowania kultury, oprócz organu centralnego pełniącego funkcję głównego organizatora istnieje specjalny fundusz, na którym gromadzone są środki przeznaczone na kulturę. Środki te pochodzą głównie z budżetu, jednakże mogą być one uzupełniane środkami pozabudżetowymi. W celu zapewnienia prawidłowego dysponowania zgromadzonymi środkami powołany jest zazwyczaj specjalny organ nadzorujący w postaci rady kultury w skład którego wchodzi przedstawiciele środowisk twórczych i animatorów kultury, jak ma to miejsce w państwach skandynawskich⁵.

W modelu trzecim wsparcie dla kultury organizowane jest w sposób pośredni i odbywa się przy wykorzystaniu względnie autonomicznej komisji centralnej, agencji, fundacji lub rady. Model ten może występować w dwóch wariantach. Wariant pierwszy zakłada, że środki finansowe przeznaczone na cele kultury są przekazywane z budżetu państwa do autonomicznych organów, takich jak rady kultury, które to organy decydują o podziale tych środków i ponoszą odpowiedzialność za swe decyzje. Wariant ten realizowany jest na przykład w Anglii. W wariantcie drugim autonomiczne organy podejmują jedynie decyzje dotyczące kwestii merytorycznych, natomiast decyzja o przyznaniu środków finansowych pozostaje w gestii ministerstwa kultury, jak to ma miejsce w przypadku Holandii⁶.

Czwarty model polega na centralnej i regionalnej organizacji wsparcia. Struktura i forma wsparcia zależna jest od istniejącej formy organizacji państwa. Model ten występuje zazwyczaj w państwach o charakterze federalnym, takich jak Austria, Niemcy czy Kanada.

Ostatni model pod względem organizacyjnym zbliżony jest do modelu czwartego, z tą różnicą, że dominuje w nim zdecentralizowany system finansowania kultury. Oznacza to, że środki przeznaczane na kulturę pochodzą głównie z budżetów lokalnych i źródeł prywatnych,

⁴ S. Golinowska, *W poszukiwaniu nowych źródeł i form finansowania kultury. Studia z krajów o gospodarce rynkowej*, Instytut Kultury, Warszawa 1991, s. 5-6.

⁵ Ibidem, s. 6.

⁶ F. van der Ploeg, *The Making of Cultural Policy...*, op. cit., s. 1208.

a w dalszej kolejności z budżetów regionalnych i budżetu centralnego. Przykładem realizacji tego typu modelu organizacji i finansowania kultury jest Szwajcaria⁷.

Bez względu na przyjęty przez dane państwo model organizacji i finansowania kultury, świadczenie usług kulturalnych wymaga istnienia odpowiednich dla tego celu instytucji. Jednym ze sposobów klasyfikacji tych instytucji jest ich podział ze względu na hierarchię ważności (patrz tabela 2.1.). Klasyfikacja ta dzieli instytucje kultury na trzy podstawowe kategorie: instytucje narodowe, instytucje regionalne i instytucje lokalne.

Tabela 2.1. Podział instytucji kultury według hierarchii ważności

Kategoria instytucji	Charakter realizowanych usług
Instytucje narodowe	Podstawowe potrzeby kulturalne oraz potrzeby wyższego rzędu o charakterze narodowym
Instytucje regionalne	Podstawowe potrzeby kulturalne oraz potrzeby wyższego rzędu o znaczeniu ponadlokalnym
Instytucje lokalne	Potrzeby kulturalne społeczności lokalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Kietlińska, *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 119.

Instytucje narodowe mają wysoką rangę z punktu widzenia jakości świadczonych usług. Ich prestiż wynika również z charakteru realizowanego zadania, jakim jest kultywowanie dorobku kulturalnego wielu pokoleń. Do grupy tej należy zakwalifikować część instytucji mających na celu zaspokojenie potrzeb podstawowych oraz potrzeb wyższego rzędu. Standard realizowanych przez nie usług powinien być wysoki, dlatego też przeznaczane są na nie duże środki.

Celem instytucji regionalnych jest zaspokajanie określonych potrzeb podstawowych i potrzeb wyższego rzędu o znaczeniu ponadlokalnym. Instytucje o charakterze lokalnym zajmują się świadczeniem usług mających zaspokajać potrzeby społeczności zamieszkałej na danym terenie.

Usługi popularne i rozrywkowe nie są przypisane do konkretnej kategorii instytucji, ponieważ w większości przypadków podlegają one mechanizmowi rynkowemu⁸.

Państwo może udzielać wsparcia finansowego sferze kultury na dwa sposoby – w sposób pośredni i bezpośredni. Finansowanie kultury w sposób bezpośredni zakłada nie tylko przekazywanie dotacji, lecz również udzielanie uprzywilejowanej pozycji pewnym

⁷ S. Golinowska, *W poszukiwaniu nowych źródeł...*, op. cit., s. 6.

⁸ Ibidem, s. 119.

instytucjom i podmiotom, w zamian za spełnianie określonych wymagań rządu. Działania pośrednie państwa polegają na ulgach podatkowych (na przykład występowanie zerowej stawki podatku od towarów i usług na określoną kategorię dóbr i usług kultury, ulgi i zwolnienia dla prywatnych sponsorów) oraz subsydiowanie cen⁹.

W państwach Unii Europejskiej mają miejsce następujące tendencje w finansowaniu kultury (zwłaszcza w obszarach tak zwanej kultury wysokiej):

- 1) dominacja publicznego finansowania kultury nad prywatnym,
- 2) rosnąca rola samorządu terytorialnego i pozarządowych organizacji non profit,
- 3) rosnące znaczenie pośrednich form finansowania kultury, które zastępują bezpośrednie dotacje ze środków publicznych,
- 4) wdrażanie przez państwo mechanizmów mających na celu zaangażowanie środków prywatnych w finansowanie kultury,
- 5) poszukiwanie nowych źródeł finansowania kultury¹⁰.

Pomimo ogólnie występujących tendencji w finansowaniu kultury w państwach Europy, systemy poszczególnych państw różnią się między sobą ze względu na tradycję, kulturę i organizację.

2.1.2. Czynniki warunkujące formę organizacji i finansowania kultury

Na kształt organizacji kultury w danym kraju, jak również na dominującą w nim formę jej finansowania ma wpływ szereg czynników. Do najważniejszych należą ustrój terytorialny państwa, polityka kulturalna oraz stopień demokratyzacji społeczeństwa.

Pierwszy z wyżej wymienionych czynników ma wpływ na całokształt funkcjonowania danego kraju, zarówno w sferze gospodarczej jak i społecznej. Przyjmując jako kryterium klasyfikacyjne podział terytorialny, można wyróżnić trzy zasadnicze typy państw:

- 1) państwo unitarne,
- 2) państwo federalne,
- 3) państwo regionalne.

Cechą charakterystyczną państwa unitarnego jest zwartość strukturalna, organizacyjna i terytorialna wspólnoty państwowej. W państwie typu unitarnego władza centralna stanowi

⁹ F. van der Ploeg, *The Making of Cultural Policy...*, op. cit., s. 1203.

¹⁰ D. Ilczuk, W. Misiąg, *Finansowanie i organizacja kultury w gospodarce rynkowej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2003, s. 15.

najważniejszy element organizacji państwa – jest ona jednolita i wspólna dla wszystkich części składowych. Ponadto istnieje system organów państwowych, który kształtowany jest na jednakowych zasadach dla wszystkich jednostek terytorialnych wchodzących w skład państwa unitarnego. Nie oznacza to jednak, iż nie mogą istnieć jednostki terytorialne o pewnym stopniu samodzielności, jednakże ich samodzielność powinna mieścić się w ramach unitarności terytorialnej.

Państwa unitarne przybierają zazwyczaj postać scentralizowaną, co wiąże się ze stworzeniem zwartej struktury organizacyjnej władzy oraz przyjęciem centralnego mechanizmu decyzyjnego. W państwie o charakterze unitarnym większość decyzji podejmowana jest na centralnym szczeblu władzy, a istniejące struktury terytorialne zajmują się realizacją tych decyzji¹¹.

Drugą formą organizacji terytorialnej państwa jest państwo federalne. Państwa tego typu składają się z jednostek o znacznym stopniu niezależności. Państwo federalne określa strukturę terytorialno-polityczną poszczególnych członków federacji oraz dokonuje podziału uprawnień władczych. Władza publiczna zostaje podzielona pomiędzy federację i jej członków. Państwa federalne mogą powstać na podłożu narodowościowym, etnicznym, lub też w wyniku jednoczenia się mniejszych wspólnot terytorialno-politycznych.

Państwo regionalne składa się z jednostek terytorialnych o pewnym stopniu samodzielności przyznanym przez władze centralne. Są to wspólnoty społeczne o ograniczonym obszarze, które mogą korzystać z pewnych uprawnień w zakresie podejmowania decyzji odnośnie zaspokajania potrzeb zbiorowych natury gospodarczej i kulturalnej, z możliwością stanowienia prawa włącznie¹².

Każdy z wymienionych modeli struktury państwa różni się istotnie zarówno pod względem roli władz centralnych oraz wzajemnych relacji i podziale kompetencji różnych szczebli administracji¹³. Podział terytorialny państwa ma bezpośredni wpływ na kształt organizacji kultury w danym kraju. W krajach federalistycznych sfera kultury, jej instytucje oraz finansowanie zorganizowane będzie w sposób centralistyczny, z dominującą pozycją władzy centralnej. Natomiast w państwach federalnych jak i regionalnych główną rolę pełnić będą instytucje i organizacje o charakterze lokalnym czy regionalnym, przy czym w różnych modelach organizacji kultury stopień ich odpowiedzialności za realizację zadań związanych z kulturą jest różny.

¹¹ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 130.

¹² Ibidem, s. 32.

¹³ M. Chełmińska, *Rola państwa w polityce kulturalnej (z doświadczeń krajów europejskich)*, [w:] Kostyrko T., M. Czerwiński, *Kultura polska w dekadzie przemian*, Instytut Kultury, Warszawa 1999, s. 112.

Drugim czynnikiem, równie istotnym (oraz w pewnym stopniu od niego zależnym) obok ustroju terytorialnego państwa, jest forma przyjętej przez dany kraj polityki kulturalnej. Definicja polityki kulturalnej nie jest jednoznaczna i w znacznej mierze zależy od celów i intencji jej twórców. Najogólniejszą i najpowszechniej akceptowaną definicją polityki kulturalnej jest definicja UNESCO. Według niej politykę kulturalną stanowi suma świadomych i ukierunkowanych przedsięwzięć i działań (jak również brak odpowiedniego działania), mających na celu zaspokojenie potrzeb kulturalnych społeczeństwa poprzez maksymalne wykorzystanie środków i dóbr, pozostających w dyspozycji danego społeczeństwa w określonym okresie¹⁴.

Z powyższej definicji można sformułować zasadnicze cele, do osiągnięcia których powinna prowadzić polityka kulturalna. Są to:

- zapewnienie warunków uczestnictwa w kulturze całemu społeczeństwu,
- zapewnienie odpowiednich warunków dla rozwoju twórczości o różnorodnym charakterze,
- ochrona dziedzictwa kulturowego,
- rozbudowa i unowocześnianie infrastruktury kulturalnej,
- upowszechnianie treści i dóbr kultury światowej,
- pielęgnowanie wartości kultury etnicznej i narodowej oraz upowszechnianie ich w świecie.

W celu realizacji polityki kulturalnej państwo dysponuje szeroką gamą instrumentów, które można podzielić na cztery podstawowe grupy:

- 1) instrumenty instytucjonalno-prawne,
- 2) instrumenty ekonomiczne,
- 3) instrumenty polityki kadrowej oraz
- 4) instrumenty służące pobudzaniu i inspirowaniu twórczości.

Instrumenty pierwszej grupy kształtują warunki funkcjonowania kultury w państwie, jej model organizacyjny oraz kompetencje poszczególnych podmiotów i instytucji kultury. Grupa instrumentów ekonomicznych wyznacza miejsce kultury w budżecie państwa, system i zasięg zasilania kultury ze źródeł pozabudżetowych oraz system podatkowy.

Polityka kadrowa ma wpływ na system edukacji kulturalnej, szkolnictwa artystycznego, systemu wspierania związków twórczych i artystycznych oraz systemu szkolenia profesjonalnych kadr na potrzeby infrastruktury organizacyjnej sfery kultury. Instrumenty

¹⁴ M. Iwaszkiewicz, *Państwo a gwarancje rozwoju kultury w Polsce*, Ars Nova, Poznań 1999, s. 30.

wchodzące w skład ostatniej grupy polegają na realnym mecenacie państwa, systemie nagród, konkursów i stypendiów twórczych, jak również wspieraniu niezależnej i kompetentnej krytyki artystycznej¹⁵.

Polityka kulturalna państwa warunkuje zarówno stopień jego ingerencji, jak również zakres wykorzystywania pozabudżetowych źródeł finansowania kultury, jakimi są organizacje sektora non profit oraz rynek. Za pomocą polityki kulturalnej państwo może wpływać na rozwój postaw obywatelskich w społeczeństwie. W społeczeństwie obywatelskim udział fundacji i stowarzyszeń w finansowaniu kultury powinien rosnąć, ponieważ organizacje te są uzupełnieniem działania władz centralnych i jednostek samorządu terytorialnego oraz pełnią funkcję uzupełniającą wobec redystrybucji dóbr kultury dokonującej się przy pomocy mechanizmów rynkowych.

Poprzez odpowiednią politykę kulturalną władze centralne wyznaczają zakres relacji między udziałem państwa i rynku w kulturze. Państwo, zdając sobie sprawę ze specyficznych cech dóbr i usług kultury oraz barier w ich świadczeniu i dostarczaniu przez sektor rynkowy powinno podjąć kroki, mające na celu promocję najbardziej wartościowej oferty kulturalnej podmiotów rynkowych.

Analizując politykę kulturalną prowadzoną przez poszczególne państwa można dokonać ich klasyfikacji według następujących kryteriów:

- 1) stopnia centralizacji systemu,
- 2) preferowanych funkcji polityki kulturalnej,
- 3) stosowanych form interwencji.

Kryterium pierwsze dzieli systemy polityki kulturalnej na te o silnej centralizacji, względnej równowadze pomiędzy decentralizacją a centralizacją oraz o silnej decentralizacji. Ze względu na preferowane funkcje polityki kulturalnej można wyróżnić systemy, w których preferowane jest wspieranie rozwoju profesjonalnej twórczości artystycznej typu prestiżowego, demokratyzacja kultury oraz ochrona rynku kulturalnego poprzez interwencjonizm państwowy. Trzecie z zastosowanych tu kryteriów pozwala wyodrębnić pięć modeli polityki kulturalnej:

- 1) model reglamentacyjny, polegający na podporządkowaniu polityki kulturalnej normom legislacyjnym,
- 2) model woluntarystyczny, który polega na podejmowaniu decyzji przez władzę wyższego szczebla oraz umożliwia interwencję o charakterze bezpośrednim,

¹⁵ Ibidem, s. 32-33.

- 3) model perswazyjno-propagujący, w którym dominują działania zmierzające do popularyzacji celów, zasad i osiągnięć realizowanej polityki kulturalnej,
- 4) model dotujący, w którym ma miejsce rozdzielanie środków finansowych pomiędzy różne podmioty działające w sferze kultury według mniej lub bardziej precyzyjnie ustalonych zasad,
- 5) model stymulacyjny, polegający na przyznawaniu pomocy finansowej w sposób bardzo precyzyjny i według ustalonych wcześniej kryteriów¹⁶.

Na realizowany przez państwo model polityki kulturalnej, jak również na formę interwencji finansowej wpływ ma stopień demokratyzacji danego państwa. Demokratyzację z punktu widzenia kultury można rozumieć w dwojaki sposób. Po pierwsze, demokratyzacja kultury może przejawiać się jako ułatwienie powszechnego dostępu obywateli do dziedzictwa i do wartościowych dóbr kultury, zarówno krajowych jak i zagranicznych. Tego typu demokratyzacja kultury wymaga bezpośredniej interwencji państwa. Po drugie, demokratyzację kultury można rozumieć jako stymulowanie rozwoju demokracji kulturalnej, czyli aktywnego i kreatywnego uczestnictwa wszystkich obywateli w dowolnym modelu kultury. Osiągnięcie takiego celu wymaga od państwa bardziej zindywidualizowanego podejścia do obywateli, a co za tym idzie większego zaangażowania samorządów lokalnych i instytucji non profit w realizację polityki kulturalnej¹⁷.

2.2. Specyfika źródeł finansowania kultury

2.2.1. Publiczne źródła finansowania kultury

Niezależnie od funkcjonującego w danym państwie modelu organizacji i finansowania kultury, główne źródło finansowania sfery kultury stanowi budżet państwa lub budżety lokalne. Publiczne środki przeznaczone na kulturę mogą być przekazywane poszczególnym instytucjom na dwa sposoby: w sposób bezpośredni i pośredni.

Finansowanie instytucji i placówek kultury w sposób bezpośredni może odbywać się za pomocą dotacji podmiotowych i przedmiotowych. Zgodnie z definicją, dotacje przedmiotowe stanowią dopłaty do cen produktów i usług będących rezultatem działalności sektora

¹⁶ J. Grad, U. Kaczmarek, *Organizacja i upowszechnianie kultury w Polsce. Zmiany modelu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2005, s. 207.

¹⁷ M. Chełmińska, *Rola państwa w polityce kulturalnej...*, op. cit., s. 115.

publicznego. Dotacje te znajdują zastosowanie jedynie w przypadku, gdy cena rynkowa pewnych produktów i usług jest zbyt wysoka, co stoi w sprzeczności z polityką społeczną. W przypadku dotacji podmiotowych, udziela się ich konkretnemu przedsiębiorstwu sektora publicznego w przypadku, gdy przedsiębiorstwo to poniosło stratę. W niektórych przypadkach z funduszy publicznych pokrywane są koszty inwestycji lub remontów kapitalnych¹⁸.

Finansowanie sfery kultury przy pomocy dotacji, zarówno bezpośrednich jak i pośrednich, jest metodą, która charakteryzuje się niską efektywnością ekonomiczną. Z tego powodu poszukiwane są nowe rozwiązania. Jednym z bardziej efektywnych ekonomicznie sposobów finansowania sfery kultury jest finansowanie pośrednie. Typową formę tego finansowania stanowią fundusze, zasilane głównie środkami budżetowymi. Mogą one funkcjonować na różnych zasadach. Głównymi formami funkcjonowania funduszy są parabudżety, publiczne fundacje na rzecz kultury oraz agencje rządowe¹⁹.

Rozwój funduszy kultury wynikał z dwóch zasadniczych czynników. Pierwszym z nich była potrzeba zapewnienia funduszy pochodzących z podziału środków budżetowych, które mogą być uzupełniane środkami z innych możliwych źródeł. Wyodrębnienie specjalnego konta dla kultury powoduje, że wydatki na nią nie mogą zostać pominięte przy planowaniu budżetu państwa. Drugim powodem, dla którego tworzy się fundusze dla kultury jest silna potrzeba wolności tej sfery. Dzięki funduszom jest możliwe (oczywiście w ograniczonym zakresie) uniezależnienie kultury od wpływu polityków i administracji państwowej.

Władze państwowe wielu krajów wydają specjalne prawo, które umożliwia utworzenie odrębnego funduszu budżetowego lub fundacji publicznej na rzecz kultury uzasadniając to tym, że dochody odłożone dla kultury pozwalają zrealizować prawo do własności intelektualnej. Jest to o tyle uzasadnione, że środki przeznaczone dla kultury w większości przypadków trafiają do twórców²⁰.

Główną zaletą tworzonych rad, funduszy czy fundacji jest możliwość współdecydowania środowisk twórczych o podziale zgromadzonych środków przeznaczonych na kulturę. Zazwyczaj członkami tego typu rad są artyści, animatorzy kultury, reprezentanci związków zawodowych i terytorialnych. Do głównych zadań tych instytucji należy pośredniczenie pomiędzy administracją państwową a instytucjami kultury oraz dostarczanie odpowiednich kryteriów alokacji środków. W sytuacji, gdy kryteria alokacji środków są niejasne, niezbędni

¹⁸ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 49-50.

¹⁹ S. Golinowska, *W poszukiwaniu nowych źródeł...*, op. cit., s. 11.

²⁰ Ibidem, s. 12-13.

są doradcy, którzy konsultują decyzje rad oraz dostarczają im merytorycznych argumentów. Rola doradców pełniona jest najczęściej przez twórców i ludzi kultury, działaczy kulturalnych oraz odbiorców kultury. Umożliwia to zachowanie pewnej symetrii interesów. Nadrzędnym celem powoływania rad i innych organizacji pośredniczących jest taki podział środków na kulturę, który byłby zgodny z preferencjami różnorodnych środowisk²¹.

Finansowanie pośrednie może być realizowane także poprzez tworzenie rozwiązań o charakterze fiskalnym. Mają one na celu zachęcić do finansowania kultury ze źródeł pozabudżetowych lub złagodzić ostrość reguł rynkowych w odniesieniu do instytucji, organizacji i twórców. Decydując się na zastosowanie mechanizmów finansowania pośredniego rząd rezygnuje z części swoich dochodów licząc na uzyskanie dodatkowych środków pochodzących z aktywności obywateli i instytucji²².

W latach osiemdziesiątych XX wieku nastąpił rozwój metod transferu środków z budżetu do instytucji i placówek kultury. Pełnią one funkcje motywacyjne i mają znaczenie w racjonalizacji zarządzania środkami, jakimi dysponują poszczególne instytucje i placówki kultury. Dzięki ich stosowaniu instytucje kultury są bardziej świadome kosztów wytwarzanych przez nie dóbr i usług, co skłania je do bardziej oszczędnego dysponowania środkami oraz do poprawy jakości ich wytworów. Do najczęściej stosowanych należą:

- kontrakt,
- koncesjonowanie,
- finansowanie partnerskie,
- finansowanie projektów.

Metody kontraktu i koncesjonowania polegają na tym, że administracja rządowa lub lokalna podpisuje z konkretną instytucją kultury umowę dotyczącą wytworzenia określonego dobra bądź usługi, które mają być sfinansowane ze środków budżetowych. Finansowanie partnerskie i finansowanie projektów polega na tym, że państwo współuczestniczy w wykonaniu konkretnego zadania dopiero wtedy, gdy dana instytucja zdoła zebrać określoną ilość środków ze źródeł prywatnych²³.

Obok przedstawionych wyżej metod racjonalizacji wydatków budżetowych na kulturę państwo podejmuje starania na rzecz oddziaływania na potencjalnych sponsorów kultury, czyli na przedsiębiorstwa i osoby prywatne. Znajduje tu zastosowanie polityka podatkowa, która ma na celu stworzenie zachęt do sponsorowania kultury. Jej zakres jest zróżnicowany

²¹ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 121-123.

²² D. Ilczuk, W. Misiąg, *Finansowanie i organizacja kultury...*, op. cit., s. 17.

²³ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 123.

w zależności od kraju. Generalnie przywileje podatkowe dotyczą przede wszystkim podatku dochodowego i podatków pośrednich, a wśród beneficjentów przywilejów podatkowych wyróżnić można trzy podstawowe grupy:

artystów,
instytucje zajmujące się produkcją i upowszechnianiem dóbr i usług kultury,
darczyńców prywatnych (osoby prawne i fizyczne)²⁴.

Najpowszechniej stosowaną zachętą jest odliczenie od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym tej części środków, które ofiarodawca przeznacza na cele społeczne. W większości przypadków wyznaczone są limity tych środków²⁵. Innym dość często spotykanym sposobem motywowania do współfinansowania kultury są podatki pośrednie. W ich przypadku stosowane są preferencyjne stawki podatku od towarów i usług na wybrane dobra kultury.

2.2.2. Prywatne źródła finansowania kultury

Z rynkiem kultury mamy do czynienia wtedy, gdy twórcy są swego rodzaju przedsiębiorcami tworzącymi na własne ryzyko ekonomiczne i artystyczne. Podobną rolę muszą pełnić osoby i instytucje pośredniczące w obiegu dóbr i usług kultury. Odbiorcy mają nie tylko udział w percepcji oferowanych dóbr kultury, lecz także partycypują w kosztach ich wytworzenia i eksploatacji. Rynek kultury jest wynikiem swobodnego udziału wszystkich uczestniczących w nim podmiotów, a dzieło staje się towarem. Tak rozumiany rynek ma następujące własności:

pluralizm treści światopoglądowych,
zwiększenie adekwatności obiegu dóbr kultury (odpowiedni wytwór znajduje odpowiedniego nabywcę i odwrotnie),
zmniejszenie kosztów tworzenia kultury przy jednoczesnym wzroście jej techniczno-materialnego standardu,
przyjęcie stosunkowo obiektywnej miary wartości,
pojawienie się materialnych pobudek tworzenia,

²⁴ D. Ilczuk, W. Misiąg, *Finansowanie i organizacja kultury...*, op. cit., s. 18.

²⁵ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 123.

wzrost różnorodności artystycznej²⁶.

Rozwojowi mechanizmów rynkowych w sferze kultury towarzyszy również niekorzystne zjawisko, jakim jest komercjalizacja tej sfery. Komercjalizację kultury można zdefiniować jako tendencję do dominacji tych dóbr, które przynoszą duży zysk twórcom i pośrednikom. Wtedy zysk staje się głównym motywem twórczości i obiegu²⁷.

Mechanizm rynkowy, teoretycznie, sprzyja z jednej strony samofinansowaniu, wyzwala konkurencję i prowadzi do lepszego zaspokojenia potrzeb, z drugiej jednak strony uzależnienie instytucji kultury od uzyskanych dochodów własnych może prowadzić do dominacji tych dóbr i usług, które preferowane są przez indywidualnych odbiorców, a zaniku lub słabym rozwoju dziedzin społecznie pożądanых. Te wady mechanizmu rynkowego w kulturze powodują, że wiele rodzajów dóbr i usług kulturalnych albo nie może (ze względu na ich specyfikę) albo nie powinno być poddawanych mechanizmowi rynkowemu²⁸.

Finansowanie kultury ze źródeł prywatnych ma szczególne znaczenie wtedy, gdy możliwości sektora publicznego w tym zakresie są ograniczone. Podstawowymi źródłami prywatnego finansowania kultury są:

- 1) firmy prywatne,
- 2) fundacje i organizacje non profit.
- 3) darczyńcy i nabywcy indywidualni²⁹.

Finansowanie kultury ze środków przedsiębiorstw jest inspirowane przez administrację rządową i lokalną, która tworzy odpowiednie zachęty dla tego typu działalności. Finansując kulturę przedsiębiorstwa uzyskują korzyści podatkowe, reklamę lub poprawę wizerunku firmy w oczach odbiorców.

Prywatny sponsoring i mecenat jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych i zarazem najstarszą formą pozyskiwania środków na kulturę z sektora przedsiębiorstw. Obydwa te terminy są ze sobą powiązane. Z historycznego punktu widzenia jako pierwszy ukształtował się mecenat. Miał on swój początek już w starożytności i związany był z działalnością rzymskiego senatora Gaiusa Cliniusza Mecenas (74-8 rok p.n.e.), który to gromadził wokół siebie licznych artystów (głównie poetów, w tym takich jak Wirgiliusz i Horacy) i udzielał im znaczącego wsparcia finansowego. Idea roztaczania patronatu nad artystami rozpowszechniła

²⁶ M. Golka, *Rynek a komercjalizacja kultury* [w:] Golinowska S. (red.), *Komercjalizacja w kulturze. Szanse i zagrożenia*, Instytut Kultury, Warszawa 1992, s. 49-53.

²⁷ Ibidem, s. 53.

²⁸ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury* [w:] Golinowska S. (red.), *Komercjalizacja w kulturze. Szanse i zagrożenia*, Instytut Kultury, Warszawa 1992, s. 54.

²⁹ D. Ilczuk, W. Misiąg, *Finansowanie i organizacja kultury...*, op. cit., s. 18.

się w następnych wiekach w całej Europie. Bardzo ważną rolę odgrywali kolejni papieże, cesarze, królowie i książęta oraz znane europejskie rody arystokratyczne.

Szczególnie doniosłą rolę w rozwoju prywatnego finansowania kultury odegrał florencki ród książęcy Medyceuszy, którego mecenatem objęci byli tacy artyści renesansu jak Botticelli, Michał Anioł, Rafael Santi, Fra Angelico czy Donatello. Można postawić tezę, że współczesny mecenat zyskał swą formę właśnie w epoce renesansu. Podobnie jak dziś, tak i wtedy traktowany był jako przysparzanie beneficjentom określonych wartości majątkowych z subiektywnych motywów ideowych, humanitarnych i społecznych³⁰.

W wieku XIX pojawił się mecenat instytucjonalny, który był rozwijany przez różnorodne instytucje społeczne, gospodarcze, kulturalne i religijne. W wieku XX miejsce klasycznych mecenasów zaczęły zajmować podmioty gospodarcze. Ich zaangażowanie się było w dużej mierze podyktowane poczuciem współodpowiedzialności za obecne i przyszłe dobra kultury oraz losy osób utalentowanych oraz rosnącą potrzebą promocji prowadzonej działalności gospodarczej i budowaniu wizerunku marki.

Po drugiej wojnie światowej w Europie w wyniku intensywnego rozwoju gospodarczego z pierwotnej idei mecenatu wykrystalizował się sponsoring. W okresie tym średnie i duże przedsiębiorstwa oraz banki zaczęły przekazywać znaczne środki na finansowanie różnych osób, instytucji i przedsięwzięć licząc na osiągnięcie własnych celów i korzyści³¹.

Sponsoring różni się od mecenatu przede wszystkim motywami, jakimi kieruje się podmiot sponsorujący. Sponsoring polega na przekazywaniu gotówkowego lub innego rodzaju wsparcia beneficjentowi, aby uczynić jego działalność możliwą z finansowego punktu widzenia. Czasami sponsoring odbywa się z powodów altruistycznych, jednak najczęściej podmiot sponsorujący chce z tego tytułu uzyskać różnego rodzaju korzyści, na przykład reklamę, poprawę wizerunku firmy itp. Wsparcie może występować w formie środków finansowych (na przykład nagród) lub darowizn w naturze. Beneficjentem może być zarówno organizacja jak i osoba fizyczna³². Sponsoring oznacza planowanie, organizację i kontrolę zarówno aktywności własnej, jak i sponsorowanego z punktu widzenia rezultatów finansowania lub wyposażenia w określone przedmioty czy usługi. Do cech klasycznego sponsoringu należą:

- 1) wykorzystanie środków finansowych i rzeczowych lub usług przedsiębiorców,
- 2) wsparcie sponsorowanych w zamian za świadczenia wzajemne,

³⁰ L. Stecki, *Sponsoring*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2000, s. 29-31.

³¹ Ibidem, s. 32.

³² A. Grzegorzczuk, *Sponsoring kultury*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2003, s. 48.

- 3) poprawa wizerunku, reklama, komunikacja, zyskanie popularności lub osiągnięcie określonych efektów ekonomicznych przez podmiot sponsorujący³³.

Istota prawnego stosunku sponsoringu wymaga, aby funkcjonował on co najmniej między dwoma podmiotami – sponsorem a sponsorowanym. W roli sponsorów mogą występować niemal wszystkie podmioty gospodarcze oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Podmiotami sponsorującymi kulturę mogą być również fundacje.

Podmiotami sponsorowanymi w dziedzinie kultury i sztuki mogą być zarówno artyści i twórcy indywidualni, jak również instytucje i organizacje funkcjonujące w sferze kultury. W tym drugim przypadku można mówić o sponsoringu instytucjonalnym.

Ze względu na rodzaje świadczeń realizowanych przez sponsorów można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby sponsorowania. Pierwszym jest udzielenie świadczenia pieniężnego. W tym przypadku mogą to być zarówno sumy jednorazowe, jak i regularne wypłaty realizowane w dłuższym okresie. Drugim sposobem sponsorowania jest udzielanie sponsorowanemu świadczeń rzeczowych. Trzecią formę sponsorowania stanowi świadczenie usług. Tego typu świadczenia dotyczą zazwyczaj kwestii organizacji i administracji imprez kulturalnych, druku zaproszeń, ubezpieczenia itp.

Nawiązując do powyższej klasyfikacji można wyróżnić trzy zasadnicze kategorie sponsorów:

- a) sponsorzy produktów, którzy traktują zaangażowanie w sponsoring jako jedną z możliwości reklamy,
- b) sponsorzy usług – w tym przypadku usługi oferowane przez sponsora mogą być wykorzystywane przez podmioty sponsorowane,
- c) przedsiębiorstwa, których świadczenia nie mają nic wspólnego ze sponsorowaną dziedziną – podmioty te mają na celu wykorzystanie sponsoringu będącego formą ukazania pozytywnych efektów swojego zaangażowania³⁴.

W sponsoringu kultury i sztuki dosyć często występują również tak zwane podmioty pośredniczące. W większości przypadków pośrednikami są pełnomocnicy stron umowy sponsoringu. Dla przykładu przyszłą osobę sponsorowaną dosyć często reprezentuje jej impresario. Duże podmioty sponsorujące (czyli takie, które posiadają znaczący potencjał ekonomiczny) częstokroć korzystają z różnego rodzaju agencji marketingowych lub reklamowych, pełniących rolę tak zwanych agencji sponsoringowych. Do zadań tego typu

³³ M. Kujawa, J. Polakowska-Kujawa, *Sponsoring: aspekty prawne i gospodarcze*, Poltext, Warszawa 1994, s.11.

³⁴ Ibidem, s. 29.

agencji należy wykonywanie wszelkich czynności związanych z dopełnieniem umowy sponsoringu³⁵.

Na gruncie kultury i sztuki sponsoring można podzielić na sponsoring bezpośredni i pośredni. Sponsoring bezpośredni polega na tym, że sponsor spełnia przyrzeczone świadczenie bezpośrednio do rąk sponsorowanego twórcy lub artysty. Osoba sponsorowana dokonuje natomiast uzgodnionych świadczeń bezpośrednio na rzecz sponsora. W tym przypadku pomiędzy stronami umowy sponsorskiej nie występuje żaden inny podmiot prawny lub gospodarczy.

Sponsoring pośredni występuje najczęściej w przypadku umowy zawartej pomiędzy sponsorem a instytucją działającą w sferze kultury (kupno wyposażenia instytucji kultury i szkół artystycznych, umowy o praktykach w firmach sponsorujących itp.). Sponsoringiem pośrednim objęci są wówczas ci twórcy i artyści, których działalność powiązana jest z daną instytucją (na przykład są z nią powiązani stosunkiem pracy)³⁶.

Świadczenia sponsorów w zakresie wspierania kultury realizowane są zazwyczaj poprzez:

- 1) realizowanie określonej polityki zakupu i zamówień,
- 2) wspieranie wydawania czasopism i publikacji z zakresu kultury,
- 3) wzbogacanie zbiorów i kolekcji,
- 4) finansowanie szkolnictwa artystycznego,
- 5) finansowanie nagród (stypendia i konkursy).

Z kolei świadczenia sponsorowanych polegają najczęściej na:

- 1) zobowiązaniu do informowania o sponsorze w rozmaitych formach i przy różnych okolicznościach,
- 2) zezwoleniu na wydrukowanie nazwy sponsora i informacji o jego roli w realizacji danego przedsięwzięcia kulturalnego,
- 3) zagwarantowaniu udziału sponsora w różnego rodzaju konferencjach, kongresach i wywiadach udzielanych przez sponsorowanego,
- 4) umożliwieniu prezentacji produktów sponsora podczas trwania imprez kulturalnych,
- 5) zapewnieniu uczestnictwa sponsora (oraz niekiedy zapewnienie wstępu pracownikom jego firmy) w danym wydarzeniu o charakterze kulturalnym³⁷.

Środki finansowe pochodzące od osób prywatnych mogą być wykorzystywane, jako źródło finansowania sektora kultury poprzez zakup usług i darowizny (finansowanie

³⁵ L. Stecki, *Sponsoring*, op. cit., s. 454-455.

³⁶ Ibidem, s. 456-457.

³⁷ M. Kujawa, J. Polakowska-Kujawa, *Sponsoring...*, op. cit., s. 65.

bezpośrednie) oraz tworzenie fundacji (finansowanie pośrednie). Finansowanie kultury przez fundacje zostanie omówione w punkcie następnym niniejszego rozdziału. Finansowanie kultury ze środków prywatnych związane jest z ograniczonymi możliwościami finansowania tej sfery ze źródeł publicznych. Ponieważ prywatni mecenasi i sponsorzy kultury kierują się odmiennymi motywami we wspieraniu kultury, są oni w stanie zagospodarować te obszary, którymi sektor publiczny nie jest zainteresowany. Z publicznych środków nie można na przykład finansować szczególnie dużych i kosztownych projektów nastawionych na masowego odbiorcę³⁸.

Bezpośrednie prywatne finansowanie sfery kultury można podzielić ze względu na charakter finansującego. Kultura może być finansowana ze źródeł osób prywatnych oraz przez przedsiębiorstwa. Finansowanie kultury przez osoby prywatne może przybierać formę zakupu poszczególnych dóbr i usług kultury (uczestnictwo w konsumpcji kulturalnej) oraz mecenat. Pierwsza forma finansowania wymaga od finansującego posiadania:

nawyku uczestnictwa w kulturze, zwłaszcza w tzw. kulturze wysokiej,
odpowiednich kompetencji kulturowych,
odpowiedniej ilości czasu wolnego, który można przeznaczyć na konsumpcję tego typu dóbr.

Z kolei prywatny mecenat, oprócz odpowiednich nawyków i kompetencji kulturowych oraz potrzeby wspierania tej sfery życia, wymaga od finansującego posiadania odpowiednich środków finansowych, które umożliwiłyby dotowanie określonych dziedzin kultury. Zgromadzenie kapitału niezbędnego do prowadzenia tego typu działalności jest trudne i czasochłonne – zazwyczaj działalnością związaną z prywatnym mecenatem kultury zajmują się członkowie rodzin o wielowiekowych, ugruntowanych fortunach, gdzie wspieranie kultury należy do tradycji³⁹.

Państwo może wspierać finansowanie kultury przez osoby prywatne, stwarzając odpowiednie zachęty dla mecenatu, jakimi są ulgi i zwolnienia podatkowe w podatkach dochodowych. Chcąc zwiększyć konsumpcję określonych dóbr kultury państwo może przede wszystkim zintensyfikować działalność edukacyjną w zakresie kultury w celu zwiększenia kompetencji kulturowych społeczeństwa oraz wytworzenia w nim nawyku uczestnictwa w kulturze oraz stosować odpowiednie preferencje w podatkach pośrednich, takie jak na

³⁸ D. Ilczuk, W. Misiąg, *Finansowanie i organizacja kultury...*, op. cit., s. 18.

³⁹ C. Kowanda, *Kultura (nie)policzalna*, „Polityka. Niezbędnik Inteligenta Plus”, Wydanie specjalne 1/2011, s. 91.

przykład obniżona a nawet zerowa stawka podatku VAT na określone dobra i usługi kulturalne.

Finansowanie kultury przez przedsiębiorstwa przybiera zazwyczaj obie formy: mecenatu i sponsoringu. Decyzja dotycząca podjęcia przez przedsiębiorstwo działań w zakresie finansowania kultury w formie mecenatu wynika zazwyczaj z poczucia obowiązku obywatelskiego osób odpowiedzialnych za decyzje finansowe przedsiębiorstwa. Ta forma finansowania kultury jest jednak spotykana dość rzadko wśród przedsiębiorstw. Zazwyczaj, kierując się przesłankami ekonomicznymi, skłaniają się one do finansowania kultury w formie sponsoringu.

Korzyści, jakie może odnieść przedsiębiorstwo sponsorując wybrane dziedziny kultury mogą być wielorakie. Mogą to być darmowe bilety na imprezy kulturalne dla pracowników i klientów firmy, możliwość korzystania z zabytkowych obiektów, reklama czy polepszenie wizerunku. Wspierając kulturę przedsiębiorstwa nie kierują się tylko możliwościami uzyskania ulg podatkowych czy chęcią osiągnięcia natychmiastowego zysku. Jedną z ważniejszych przesłanek podjęcia przez przedsiębiorstwo działalności sponsorskiej w sferze kultury jest chęć osiągnięcia długoterminowych zysków w postaci pozyskania wiernych konsumentów oraz zbudowania odpowiedniego wizerunku firmy lub produktu⁴⁰. Poprzez odpowiedni wybór sponsorowanych dziedzin kultury przedsiębiorstwo może trafić ze swoim produktem oraz zbudować jego wizerunek w określonej grupie docelowej. Jeżeli celem przedsiębiorstwa jest dotarcie do osób wykształconych, dobrze zarabiających i zajmujących wysoką pozycję społeczną, to sponsorowanie kultury wysokiej, na przykład przedstawień operowych lub koncertów muzyki klasycznej, prawdopodobnie przyniesie określony efekt. Jeśli jednak grupą docelową danej firmy stanowi młodzież, to lepsze efekty może przynieść sponsorowanie koncertu muzyki popularnej⁴¹.

Inną metodą pozyskiwania środków prywatnych na finansowanie działalności kulturalnej jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Nie istnieje jedna, powszechnie uznawana definicja partnerstwa publiczno-prywatnego. Najogólniej rzecz ujmując, z partnerstwem publiczno-prywatnym mamy do czynienia wtedy, gdy sektor prywatny przejmuje inwestycje, których realizacja była tradycyjnie przypisana sektorowi publicznemu⁴².

⁴⁰ S. Golinowska, A. Wieczorek, *Sektor prywatny w finansowaniu kultury. Mit i rzeczywistość*, „Ekspertyzy i raporty”, nr 3, Instytut Kultury, Warszawa 1991, s. 20-22.

⁴¹ A. Depta, A. Suchecki, *Budowanie przewag konkurencyjnych przedsiębiorstwa poprzez działalność w sferze kultury*, [w:] Lachowicz S., M. Matejuk, *Konkurencyjność jako determinanta rozwoju przedsiębiorstwa*, „Monografie Politechniki Łódzkiej”, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009, s. 177.

⁴² European Commission, *Public finances in EMU*, „European Economy”, 3/2003, s. 128.

Dane przedsięwzięcie można uznać za inwestycję w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, gdy spełnia ono następujące warunki:

- 1) głównym odbiorcą usług realizowanych dzięki przeprowadzonej inwestycji jest sektor publiczny, lub sektor ten ma znaczący wpływ na charakter danej usługi;
- 2) podmiotem, który pełni główną rolę w ramach realizowanego projektu jest przedsiębiorstwo prywatne, które również finansuje projekt;
- 3) wkład prywatnego wykonawcy w realizację projektu jest istotny – oznacza to, że prywatny wykonawca ponosi również znaczną część ryzyka związanego z realizowanym projektem⁴³.

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego może przybierać różnorakie formy. Różne formy może przybierać również sposób płatności za daną usługę. Do najbardziej rozpowszechnionych zalicza się: sprzedaż usług sektorowi publicznemu, niezależność finansową oraz przedsięwzięcie *joint venture*. W przypadku pierwszym, sektor prywatny nadzoruje i finansuje dane przedsięwzięcie, a następnie sprzedaje usługi związane z tą inwestycją sektorowi publicznemu. W przypadku drugim, sektor prywatny sprzedaje usługi bezpośrednio użytkownikom ostatecznym, natomiast sektor publiczny może wpływać na zachowania partnera prywatnego oraz na cechy dostarczanej usługi. Z przedsięwzięciem typu *joint venture* mamy do czynienia wtedy, gdy dana inwestycja jest realizowana jednocześnie przez sektor prywatny i publiczny⁴⁴.

Istnieje również kilka rozwiązań dotyczących własności majątku i obiektów powstałych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Do najbardziej popularnych należą:

1. DBFO (*design – built – finance – operate*) – zaprojektuj – zbuduj – finansuj – zarządzaj;
2. BBO (*buy – built – operate*) – kup – zbuduj – zarządzaj;
3. BOOT (*built – own – operate – transfer*) – zbuduj – posiadaj – zarządzaj – przekaz.

W przypadku pierwszym (DBFO) sektor prywatny może zaprojektować, wybudować, być właścicielem i zarządzać danym obiektem bez konieczności przekazania go sektorowi publicznemu. W przypadku BBO sektor prywatny kupuje bądź bierze dany obiekt w leasing od sektora publicznego, odnawia go, modernizuje i zarządza nim bez konieczności zwrotu sektorowi publicznemu. Natomiast w przypadku BOOT sektor prywatny projektuje i buduje dany obiekt, by po upływie ustalonego czasu przekazać go sektorowi publicznemu⁴⁵.

⁴³ Ibidem, s. 128.

⁴⁴ J. Siwińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne, doświadczenie brytyjskie* [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na Świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 173.

⁴⁵ Ibidem, s. 173.

Państwo może wspierać i stymulować finansowanie kultury przez przedsiębiorstwa i osoby prywatne stosując różne działania, które nie mają charakteru fiskalnego, takie jak: propagowanie mecenatu oraz tworzenie korzystnych warunków prawnych dla instytucji pośredniczących, obejmowanie swym patronatem wybranych przedsięwzięć kulturalnych podnosząc ich rangę i atrakcyjność dla sponsorów oraz rozwijać metody finansowania poprzez „projekty”, co skłania instytucje kulturalne do aktywnego szukania mecenasów i sponsorów⁴⁶.

2.2.3. Finansowanie kultury przez instytucje sektora non profit

Powstanie trzeciego sektora (zwanego również sektorem non profit lub sektorem dobrowolnym) związane jest z niedoskonałością sektora publicznego i rynkowego. Możliwości zaspokajania popytu na usługi nieadresowane, zarówno przez rynek jak i przez rząd są ograniczone. Dostarczanie ich przez sektor rynkowy mogłoby spowodować, że byłyby one wytwarzane w niewielkiej ilości, ponieważ tylko nieliczni odbiorcy wykazywaliby chęć do płacenia za nie ceny rynkowej. Większość odbiorców unikałaby zapłaty, licząc jednak na możliwość korzystania z tych usług. Mechanizm rynkowy jest również zawodny w przypadku dystrybucji usług adresowanych, ponieważ wyklucza najniżej zarabiające grupy społeczne z ich konsumpcji. Dlatego też przyjęte jest, że dostarczanie społeczeństwu usług, zarówno adresowanych jak i nieadresowanych, jest domeną państwa, które gromadzi odpowiednie środki na ten cel poprzez pobór podatków. Jednakże mechanizm dystrybucji usług społecznych przez państwo jest również niedoskonały, ponieważ rząd nie jest w stanie oszacować konkretnego zapotrzebowania na dane usługi zgłaszanego przez poszczególne grupy społeczne. Sektor non profit łączy w sobie mechanizmy występujące zarówno w sektorze publicznym, jak i rynkowym. Trzeci sektor jest w stanie zaspokoić popyt społeczny na dane usługi, ponieważ jego instytucje tworzone są oddolnie. Specyfika sektora non profit objawia się w szczególności w odmiennym sposobie organizacji instytucjonalnej oraz innych źródłach zasilania⁴⁷.

Działalność podmiotów tworzących trzeci sektor oparta jest na zasadzie non profit. Funkcjonowanie tych instytucji nie jest podporządkowane zasadzie maksymalizacji zysku. Choć pewien zysk może być osiągnięty, to nie stanowi on motywacji nadrzędnej.

⁴⁶ S. Golinowska, A. Wieczorek, *Sektor prywatny w finansowaniu kultury...*, op. cit., s. 27.

⁴⁷ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 26-30.

Wypracowany zysk nie jest dzielony, jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw rynkowych, pomiędzy właścicieli czy udziałowców, lecz przeznaczany jest na statutową działalność danej instytucji. Większość instytucji trzeciego sektora wykorzystuje formy organizacji pozwalające na samodzielność, niezależność i partycypację zainteresowanych⁴⁸.

Instytucje non profit powstają w wyniku niezależnych inicjatyw obywatelskich i stymulują działalność niezależną od wpływu państwa i mechanizmów gry rynkowej. Umacnianie sektora non profit ma szczególne znaczenie dla rozwoju kultury, szczególnie kultury niekomercyjnej zasilanej ze środków sektora prywatnego.

Do wielkich zalet instytucji sektora non profit należy to, że mogą wykorzystywać wiele źródeł finansowania jednocześnie. Ich działalność może być finansowana zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych, co umożliwia realizację nietypowych przedsięwzięć. Ponadto przyczyniają się do urozmaicenia oferty dóbr i usług kulturalnych. Częstokroć przedsięwzięcia realizowane przez instytucje non profit pozwalają wypełnić lukę między sektorem publicznym a rynkowym⁴⁹.

Instytucje non profit mogą mieć formę:

- 1) stowarzyszeń,
- 2) fundacji,
- 3) prywatnych instytucji, których celem jest dostarczanie dóbr i usług kultury na zasadach nonprofit,
- 4) kościołów, związków wyznaniowych,
- 5) grup interesu, takich jak partie polityczne i związki zawodowe.

Każda z tych instytucji może występować jako organizacja:

sformalizowana – mogą tu występować prawnie regulowane instytucje, lub takie, które posiadają pewną strukturę organizacyjną, zarząd lub własne zasady działania;

prywatna – rozumiana jako przeciwieństwo organizacji publicznej;

nie nastawiona na zysk – zysk, który mogą one osiągnąć nie stanowi dochodu ich właścicieli lub dyrektorów;

samorządna – oznacza to, że instytucje tego typu ponoszą pełną odpowiedzialność w związku ze swoją działalnością, mają własne metody zarządzania i nie są podległe w sposób bezpośredni żadnym organizacjom z zewnątrz;

bezstronna;

⁴⁸ D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Narodowe Centrum Kultury, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 18-19.

⁴⁹ Ibidem, s. 20.

dobrowolna – ich funkcjonowanie jest w pewnym stopniu oparte na zaangażowaniu ludzi w działalność instytucji lub zarządzanie nimi⁵⁰.

Sektor non profit ma swoje zalety i wady. Główną jego zaletą jest to, że instytucje w nim funkcjonujące posiadają samodzielność organizacyjną i finansową w zakresie prowadzonej działalności, a dystrybucja świadczeń przez organizacje tego sektora umożliwia zaspokojenie konkretnych, często nietypowych potrzeb danej społeczności. Ponadto są one tworzone w wyniku społecznego zapotrzebowania na dane usługi. Dzięki temu instytucje te cieszą się wysokim zaufaniem społecznym, co przekłada się na wysoką jakość świadczonych usług. Wysoka jakość usług świadczonych przez instytucje trzeciego sektora jest również wynikiem istniejącej w nim konkurencji. Podstawą istnienia konkurencji w sektorze nonprofit jest to, że mogą w nim powstawać liczne jednostki, które świadczą usługi tego samego typu.

Podstawową wadą trzeciego sektora jest to, że tworzące go instytucje, ze względu na swą specyfikę nie są w stanie zgromadzić odpowiedniej ilości środków potrzebnych do świadczenia wszystkich pożądanых rodzajów usług społecznych. Powoduje to, że rozwój poszczególnych kategorii usług może być nierównomierny, lub mogą występować regionalne braki w ich świadczeniu. Nierównomierność dystrybucji usług przez instytucje trzeciego sektora wynika również z tego, że głównym źródłem pozyskiwania środków finansowych, są różnego rodzaju podmioty prywatne.

Istotnym mankamentem instytucji nonprofit jest również częste korzystanie z niewykwalifikowanej kadry, która pomimo dużego zaangażowania, nie jest w stanie świadczyć określonych usług na takim poziomie, jak kadra zawodowa⁵¹.

Jak było wspomniane, sektor nonprofit wypełnia lukę pomiędzy sektorem rynkowym a państwem. Miejsce trzeciego sektora oraz jego rola uzależnione są w znacznej mierze od jego relacji z sektorem publicznym. W literaturze przedmiotu można spotkać co najmniej kilka modeli relacji sektora rządowego z sektorem nonprofit. Do najważniejszych należą:

model „czterech k” (*four c*) autorstwa Adila Najmana,

model Dennisa Younga,

model „Źródeł Społecznych” Lestera Salamona i Helmuta Anheiera

typologia porządków państwa opiekuńczego Espinga-Andersena⁵².

⁵⁰ K. Kietlińska, *Miejsce sektora dobrowolnego w gospodarce rynkowej*, [w:], J. Gajewska (red.), D. Ilczuk (red.), A. Wieczorek (red.), *Sektor nonprofit w kulturze. Teoria i praktyka*, „Ekspertyzy i raporty”, Instytut Kultury, Warszawa 1994, s. 34.

⁵¹ Ibidem, s. 31-33.

⁵² M. Rymśza, A. Zimmer, *Embeddedness of Nonprofit Organisations: Government Nonprofit Relationships* [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 31-32.

Model „czterech k” (kooperacji, konfrontacji, komplementarności, kooptacji) został oparty na interesach instytucjonalnych i preferencjach dotyczących celów i strategii politycznych realizowanych przez rządy i organizacje non profit. Każdy aktor instytucjonalny dąży do określonych celów i preferuje pewne strategie w ramach danej dziedziny polityki. Zarówno organizacje sektora państwowego jak i trzeciego sektora :

- 1) dążą do osiągnięcia podobnych celów przy użyciu podobnych strategii, mamy wówczas do czynienia z relacją kooperacji;
- 2) dążą do różnych celów przy pomocy odmiennych strategii – relacja konfrontacji;
- 3) dążą do podobnych celów, lecz preferują odmienne strategie – relacja komplementarności;
- 4) preferują odmienne strategie dla osiągnięcia odmiennych celów – relacja kooptacji.

Relacje kooperacji są dość często spotykane w usługach humanitarnych i pomocowych, w przypadku, których pomiędzy rządem a organizacjami trzeciego sektora zachodzi zgodność zarówno co do celu, jak i preferowanych strategii umożliwiających jego osiągnięcie. W przypadku relacji kooperacyjnej organizacje non profit są często podwykonawcami w zakresie świadczenia usług publicznych⁵³.

W przypadku relacji konfrontacji instytucje tworzące trzeci sektor działają w opozycji wobec polityki państwa⁵⁴.

Relacja komplementarności polega na wzajemnym uzupełnianiu się działań sektora publicznego i sektora non profit. W tym przypadku niezbędna jest obopólna zgoda co do realizowanych celów. Relacje tego typu są częste wtedy, gdy sektor publiczny jest odpowiedzialny za dostarczanie funduszy na realizację określonych usług, a organizacje trzeciego sektora odpowiadają za ich dostarczenie⁵⁵.

Z kolei relację kooptacji często postrzega się jako zjawisko negatywne, ponieważ występuje ona w przypadku, gdy rząd i organizacje trzeciego sektora preferują podobne strategie, lecz służą one osiągnięciu odmiennych celów⁵⁶.

Model skonstruowany przez Dennisa Younga pomaga zrozumieć, dlaczego organizacje sektora non profit istnieją w gospodarkach rynkowych pomimo tego, iż z ekonomicznego punktu widzenia w warunkach wolnej konkurencji nie ma żadnej motywacji do tworzenia organizacji nie kierujących się kryterium zysku.

⁵³ A. Najman, *The Four C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementary and Co-optation*, [w:] „Nonprofit Management and Leadership”, 2000, t. 10, nr 4, s. 385.

⁵⁴ Ibidem, s. 386.

⁵⁵ Ibidem, s. 387.

⁵⁶ Ibidem, s. 388.

Typologia Younga została oparta na założeniu, zgodnie z którym poprawa produktu krańcowego, co jest szczególnie istotne w przypadku świadczenia usług społecznych, stanowi podstawowe uzasadnienie istniejących relacji pomiędzy sektorem rządowym, a organizacjami non profit.

Nawiązując do różnych trendów myśli ekonomicznej Young wyróżnił trzy odrębne modele relacji zachodzących pomiędzy sektorem rządowym a trzecim sektorem. W relacji pierwszej sektor non profit zaspokaja zapotrzebowanie na dobra publiczne, których nie jest w stanie dostarczyć państwo. W tym przypadku instytucje non profit stanowią uzupełnienie państwowej dystrybucji usług społecznych. Relacja druga opiera się na traktowaniu sektora non profit jako partnera w świadczeniu usług społecznych. W tym przypadku świadczenie usług przez trzeci sektor jest w znacznym stopniu finansowane przez sektor publiczny. Relacja trzecia polega na tym, że organizacje trzeciego sektora nakłaniają rząd do zmian w polityce społecznej i zachowywania przez państwo odpowiedzialności wobec obywateli⁵⁷.

Modele zaproponowane przez Younga nie są rozłączne względem siebie. W jednej dziedzinie polityki sektor non profit może współdziałać z rządem, a w innej może mu się przeciwstawiać. Ponadto istnieją sytuacje, w których rozróżnienie sektora non profit od sektora państwowego jest znacznie utrudnione. Sytuacja taka może mieć miejsce wtedy, gdy sektor non profit pozostaje z sektorem rządowym w długotrwałej relacji uzupełniającej skutkującej powstawaniem organizacji hybrydowych⁵⁸.

Model Younga, według którego sektor non profit jest rozumiany jako uzupełniający wobec działań państwa, jest ściśle powiązany z teoriami Burtona Weisbrodta. Teoria Weisbrodta stara się wyjaśnić, dlaczego organizacje sektora non profit dostarczają dóbr zbiorowych na zasadzie dobroczynności. Dzieje się tak dlatego, że rząd skupia się głównie na potrzebach przeciętnego wyborcy, a nie na potrzebach ogółu obywateli. Sytuacja taka jest typowa dla demokratycznych gospodarek rynkowych ze społeczeństwami heterogenicznymi. Obywatele tego typu społeczności, których potrzeby zostały pominięte przez rząd, najprawdopodobniej będą skłonni zainwestować swój czas i pieniądze w tworzenie organizacji non profit, które będą w stanie zapewnić im dodatkowe lub uzupełniające świadczenie usług społecznych.

Model relacji współdziałania został oparty na pracach Lestera Salamona, który był zwolennikiem poglądu, że organizacje sektora nonprofit i rząd powinny pozostawać ze sobą

⁵⁷ D.R. Young, *Alternative Model of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives*, [w:] "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", 2000, t. 29, nr 1, s. 150.

⁵⁸ Ibidem, s. 151.

w relacji partnerskiej lub kontraktowej, w której państwo ma za zadanie finansować usługi społeczne, a organizacje non profit dostarczać je. Uzasadnieniem takiego modelu relacji jest słabość wolontariatu, fakt, że organizacje non profit nie są w stanie same zapewnić powszechnego świadczenia usług oraz tak zwane zjawisko „gapowicza” (*free rider*).

Zjawisko „gapowicza” może zostać wyeliminowane w wyniku interwencji państwa, ponieważ to ono, a nie instytucje sektora non profit posiada możliwości zmuszenia każdego obywatela do opłacania składek przeznaczonych na finansowanie dóbr i usług społecznych. Należy też pamiętać o tym, że rząd nigdy nie jest zobligowany do zawierania z instytucjami non profit umów o współdziałaniu w świadczeniu usług. Jednakże rządy wolą zawierać tego typu umowy z organizacjami non profit, ponieważ organizacje te są mocno zakorzenione w swoich społecznościach, dzięki czemu mogą lepiej rozpoznawać rodzaj usług mających służyć danej społeczności niż instytucje komercyjne. Ponadto organizacje non profit zasługują na preferencje w przetargach, ponieważ dostarczają stronie rządowej pewne korzyści, takie jak redukcja zachowań oportunistycznych i kosztów transakcyjnych negocjacji, których nie można wpisać do umów zawieranych z organizacjami sektora rynkowego⁵⁹.

Model relacji oportunistycznej, podobnie jak model uzupełniający, bazuje na teorii zaproponowanej przez Weisbrodta. Uważa on, że poglądy mniejszości w heterogenicznych społecznościach nie znajdują odzwierciedlenia w polityce publicznej. W tej sytuacji organizacje non profit mogą wywierać naciski na rząd, aby lepiej służyć interesom danych społeczności, przez które zostały powołane. Ponadto mniejszość wyborców może poprzez prowadzenie swoistej działalności rzecznika promować określone rozwiązanie i wykazywać jego skuteczność w oparciu o wolontariat. W wyniku tego typu działań większość może zaakceptować i poprzeć dany pomysł, co może przyczynić się do zmiany świadczenia danej usługi przez rząd⁶⁰.

Jedną z form prawnie regulowanych instytucji non profit, które znajdują zastosowanie w dostarczaniu i świadczeniu dóbr i usług kultury są fundacje. Są to instytucje niezależne powoływane w drodze ustawowej, których funkcjonowanie oparte jest na środkach pochodzących od fundatora.

Samo pojęcie fundacji nie jest jednoznaczne. Ogólnie można stwierdzić, że jest to instytucja, której podstawą jest majątek przeznaczony przez fundatora na określony cel. Cel

⁵⁹ Ibidem, s. 153.

⁶⁰ Ibidem, s. 156.

ten ma zazwyczaj charakter dobroczynny, kulturalny lub społeczny⁶¹. Takie rozumienie fundacji ma swoje uzasadnienie historyczne. Idea fundacji, podobnie jak i mecenatu, miała swój początek w starożytności. Różnorakie formy odznaczające się charakterem zbliżonym do późniejszych fundacji istniały już w starożytnym Egipcie, Grecji i Rzymie, natomiast początki fundacji we współczesnym rozumieniu sięgają czasów średniowiecza⁶². Średniowieczne fundacje były instytucjami umożliwiającymi realizację określonych zadań niegospodarczych, zazwyczaj związanych z dobroczynnością, nauką i kulturą, w oparciu o majątek przeznaczony na dany cel przez jej założyciela, często w formie testamentu. Dzięki rozwojowi idei fundacji możliwe było podejmowanie niezależnie od państwa różnego rodzaju inicjatyw społecznych⁶³.

W wieku XIX i XX zaczęto odróżniać fundacje w szerokim znaczeniu, zwane także fundacjami autonomicznymi, oraz fundacje nieautonomiczne. O fundacji autonomicznej można mówić wtedy, gdy pewien majątek jest przeznaczony w sposób trwały na cel pożytku ogólnego i jest administrowany i używany przez określoną grupę ludzi. Fundacja ma charakter nieautonomiczny wtedy, gdy pewna osoba prywatna (prawna lub fizyczna) przeznacza określony majątek aktem prawnym między żyjącymi lub na wypadek śmierci na określony cel⁶⁴.

Współcześnie fundacje definiuje się różnie. W najszerszym znaczeniu fundacja to przeznaczenie majątku na cele użyteczności publicznej⁶⁵. Fundacje można zdefiniować również jako osoby prawne o charakterze zakładów, powołane na mocy aktu fundacyjnego, mocą którego założyciel przeznaczył pewien majątek na określone cele, ustanawiając zarazem sposób administrowania tym majątkiem przez powołane do tego organy fundacji⁶⁶.

Fundacja to zatem typowy przykład osoby prawnej typu zakładowego, której istotą działania jest osiąganie pewnego celu społecznie użytecznego w wyniku wyodrębnionego z woli fundatora określonego majątku, przy czym osiągnięcie tego celu następuje bądź z wykorzystania tego majątku, bądź z dochodów, jakie ten majątek przynosi⁶⁷.

⁶¹ D. Bugaja-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Labuszewska, *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2005, s. 13.

⁶² L. Stecki, *Fundacja. Część pierwsza*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996, s. 27.

⁶³ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Anna Piechowiak „Eco”, Krasnobród 2004, s. 43.

⁶⁴ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Wydawnictwo Prawnicze „Lexis Nexis”, Warszawa 2008, s. 333.

⁶⁵ I. Różański, *Prawo osobowe. Postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Postępowanie o uznanie za zmarłego i stwierdzenie zgonu. Komentarz*, Kraków 1946, s. 96.

⁶⁶ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego, tom 1, Część ogólna*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1974, s. 407.

⁶⁷ A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 210.

W różnych krajach fundacje organizowane są na różnych zasadach. Na podstawie poszczególnych rozwiązań można wyróżnić następujące ogólne cechy fundacji:

- 1) Fundacja posiada zarząd, który ma za zadanie kierować jej działalnością oraz reprezentować fundację na zewnątrz.
- 2) Fundacja jest samodzielną instytucją posiadającą osobowość prawną, którą otrzymuje w momencie wpisu do rejestru.
- 3) Fundacja zakładana jest z woli fundatora, którym może być zarówno osoba fizyczna jak i osoba prawna.
- 4) Fundacja posiada pewne własne dochody. Forma tych dochodów zależy od woli fundatora. Może to być majątek, zysk, dywidenda lub dochód z pracy.
- 5) Z dochodów fundacji finansowane są zadania umożliwiające zrealizowanie celów statutowych. Celem mogą być zadania w zakresie działalności związanej z produkcją (badania naukowe, postęp techniczny) oraz w zakresie działalności socjalno-kulturalnej (takie jak oświata, kultura czy ochrona zdrowia).
- 6) Zakres zadań finansowanych przez poszczególne fundacje zależy od rodzaju i poziomu środków, jakie zaoferował fundator.
- 7) Dochody fundacji mogą być wykorzystywane wyłącznie na cele określone w statucie⁶⁸.

Fundacje można również klasyfikować ze względu na osobę (w sensie prawnym) fundatora. Możemy mówić o fundacjach zakładanych przez osoby prywatne (zwane także fundacjami niezależnymi), fundacje sponsorowane przez instytucje oraz fundacje sponsorowane przez państwo, które uczestniczą w realizacji i finansowaniu szczególnie ważnych zadań⁶⁹.

Wśród instytucji fundacji zauważyć można olbrzymią różnorodność. Różne są też motywy, jakimi kierują się osoby zakładające fundacje. Motywy ustanawiania fundacji zależą w dużej mierze od „ducha czasu”, w którym następuje utworzenie danej fundacji. Różnorodne motywy można sklasyfikować i podzielić na motywy osobiste, idealne, ekonomiczne i społeczne⁷⁰.

Motywy ustanawiania fundacji tworzą dwie grupy. Po pierwsze, będą to motywy znajdujące odzwierciedlenie w dążeniu jednostek ludzkich do przedłużenia swej egzystencji duchowej w jak najodleglejszą przyszłość. Znacznej liczbie fundatorów, a zwłaszcza osobom

⁶⁸ K. Kietlińska, *Rola funduszy i fundacji w finansowaniu kultury*, „Studia i Materiały”, Instytut Kultury, Warszawa 1991.

⁶⁹ K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 70.

⁷⁰ L. Stecki, *Fundacja...*, op. cit., s. 43-50.

fizycznym, w ustanawianiu fundacji przyświeca cel utrwalenia swojego bytu w aspekcie historycznym.

Drugą grupę motywów osobistych stanowią motywy o charakterze rodzinnym. Fundatorowi w tym przypadku może zależeć na zachowaniu dobrych stosunków wewnątrzrodzinnych w jak najdłuższym czasie, zachowanie spójności rodziny, jej tradycji i renomy, podtrzymanie określonej postawy moralnej i społecznej oraz kontynuację działalności zapoczątkowanej przez fundatora przez kolejne pokolenia. Fundator może również kierować się w tym przypadku motywami osobistymi o charakterze ekonomicznym – jego motywacją do utworzenia fundacji może być chęć zapewnienia swej rodzinie odpowiednich środków materialnych czy też wykształcenia. Częstokroć osobom zakładającym tego typu fundacje zależy na tym, aby ich majątek pozostał po ich śmierci w rękach rodziny.

Do motywów idealnych zaliczyć można wszelkie pobudki o charakterze szczodropliwości, dobroczynności i charytatywności. Do grupy tej mogą również należeć motywy służby względem ludzkości, przyrody czy kultury.

Częstym motywem zakładania fundacji jest chęć osiągnięcia korzyści czysto ekonomicznej. Motyw ten przyświeca zazwyczaj założycielom fundacji będącym przedsiębiorstwami (na przykład bankami)⁷¹. Przedsiębiorstwa mogą sponsorować fundacje w celu przeniesienia na nie części zysku i ucieczki przed nadmiernym opodatkowaniem, wspierania takich rodzajów działalności społecznej, które umożliwiają popularyzację ich produktów lub wpływają korzystnie na kształtowanie wizerunku, promowania myśli technicznej umożliwiającej rozwój własnej działalności⁷² (na przykład konkurs plastyczny Samsung Art Master).

Najczęstszymi motywami tworzenia fundacji są cele społeczne, na przykład chęć realizacji dobrze pojętego interesu państwa, troska o tworzenie skutecznych form zabezpieczenia społecznego, dążenie do łagodzenia biedy i trudnych sytuacji bytowych różnych grup społecznych. Ten typ motywacji jest częsty w przypadku tworzenia fundacji funkcjonujących w sferze kultury⁷³.

⁷¹ Ibidem, s. 46-47.

⁷² K. Kietlińska, *Finansowanie kultury...*, op. cit., s. 70-71.

⁷³ L. Stecki, *Fundacja...*, op. cit., s. 50.

Rozdział 3

Organizacja i finansowanie kultury w Polsce – ujęcie historyczne

3.1. Rozwój organizacji i finansowania kultury w Polsce

3.1.1. Rozwój kultury w Polsce do roku 1918

Historia rozwoju kultury (w rozumieniu przyjętym w tej pracy) na terenach dzisiejszej Polski jest długa, dlatego na wstępie należy przyjąć datę, która będzie stanowiła punkt wyjścia dla dalszych rozważań. Początki państwowości Polskiej związane są z czasami panowania Mieszka I, natomiast umowną datą przystąpienia Polski do kręgu kulturowego (choć trafniejsze byłoby w tym miejscu użycie terminu cywilizacji) było rozpoczęcie na tych ziemiach procesu chrystianizacji w roku 966. Jednakże za moment istotny dla historycznego rozwoju kultury należy przyjąć przełom epoki średniowiecza i renesansu. Okres ten stanowi historyczny punkt kulminacyjny w rozwoju kultury nie tylko dla Polski, lecz również dla całej Europy. Wraz z nadejściem epoki renesansu rozpoczął się proces organizacji kultury (głównie takich dziedzin jak malarstwo, teatr, muzyka i architektura) oraz zaczęły się kształtować formy i źródła finansowania tej sfery.

W latach 1502-1508 życie kulturalne było nierozzerwalnie związane z dworem królewskim. Pojawienie się w Polsce Renesansu w jego najczystszej florenckiej postaci było wynikiem intensyfikacji funkcji mecenatu królewskiego. Za inicjatora wprowadzenia nowego stylu na zamek królewski na Wawelu był król Aleksander Jagiellończyk, który podczas swojego panowania przebudował na swą rezydencję część zachodniego skrzydła Wawelu, zwanego „Domem Królowej”. Dekoracje tej części zamku królewskiego zostały wykonane przez architekta i rzeźbiarza włoskiego Franciszka Florentczyka, który działał czynnie na terenie Krakowa w latach 1502-1515. Dzieła tego artysty stały się wzorem nowego, renesansowego sposobu dekoracji. W okresie tym można mówić o narodzinach pierwszej formy organizacji i finansowania kultury, jakim był autorytet fundacji królewskich. Fundacje królewskie stanowią wzorzec, który w późniejszych latach był szczególnie chętnie naśladowany, a za jego współczesną wersję można uznać mecenat państwa nad kulturą¹.

¹ M. Karpowicz, *Mecenat artystyczny w Polsce nowożytnej (1500-1764)*, [w:] J. Kostecki (red.), *Z dziejów mecenatu kulturalnego w Polsce*, Biblioteka Narodowa, Warszawa 1999, s. 92-93.

Objęcie tronu przez Zygmunta Starego w roku 1506 przyspieszyło rozpowszechnianie się idei renesansowych w Polsce. W pierwszym ćwierćwieczu panowania, zarówno z woli monarchy, jak również na drodze rewolucji artystycznej, zaczęły się pojawiać na ziemiach polskich dotychczas nieznane rodzaje i typy dzieł sztuki, które posiadały nowy wyraz artystyczny i ideowy oraz nowe modele mecenatu. Mecenat królewski za panowania Zygmunta Starego polegał w dużej mierze na działalności fundatorskiej, dzięki której w Krakowie powstało wiele znakomitych dzieł renesansowej sztuki sepulkralnej i sakralnej oraz na działalności kolekcjonerskiej. Dzięki kolekcjonerskiej pasji króla możemy po dziś dzień podziwiać na Wawelu bogatą kolekcję arrasów. Z kolekcją tą wiąże się również wydarzenie, które w tamtych czasach było niespotykane – król zapisał w swym testamencie całą swą kolekcję arrasów narodowi.

Renesansowy mecenat królewski stał się w stosunkowo krótkim czasie wzorem postępowania, który znalazł wielu naśladowców, szczególnie w środowiskach arystokracji i duchownych. Szczególnie ciekawy jest przypadek mecenatu biskupiego. Zjawisko to jest istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, mecenat ten był wszechstronny i swym zasięgiem obejmował praktycznie całe terytorium Polski. Po drugie, biskupi nie poprzestali jedynie na naśladowaniu działalności króla, ale szukali własnych rozwiązań, dzięki którym powstały liczne kaplice o odmiennych cechach i wartościach artystycznych².

Ogólna idea mecenatu, zapoczątkowana przez monarchów, szybko rozpowszechniła się nie tylko wśród najbogatszej szlachty i duchowieństwa, lecz również pośród bogacącego się wówczas mieszczaństwa. Wiek XVI jest w Polsce czasem powstawania ratuszy oraz budynków handlowych i pożytku publicznego³. Ponadto przez cały wiek XVI mieszczaństwo uprawiało bardzo aktywny mecenat w zakresie sztuk plastycznych, zwłaszcza modnego wówczas malarstwa portretowego. Wzrost aktywności fundacyjnej tej warstwy społeczeństwa tłumaczyć można chęcią zrekompensowania antymieszczańskiej polityki szlachty. Centrami wspierania kultury przez mieszczan w okresie renesansu stały się dwa miasta – Kraków i Gdańsk. O ile rozwój idei mecenatu wśród burżuazji krakowskiej był procesem w pewnym stopniu naturalnym, o tyle miejski mecenat gdański można uznać za wynik szybkiego bogacenia się Gdańszczan w wyniku prowadzonej wymiany handlowej z innymi krajami. Szczególnie istotną rolę odegrały tu kontakty z Niderlandami. Świadczyć o tym może fakt, że to właśnie twórczość artystów z tego rejonu Europy była najwyżej ceniona przez Gdańszczan. Ponadto mecenat gdański cechował się pewną formą zinstytucjonalizowania. Oprócz osób

² Ibidem, s. 96.

³ Ibidem, s. 98.

indywidualnych, do największych mecenasów należała wówczas Rada Miejska, Bractwo Dworu Artusa oraz poszczególne cechy rzemieślnicze. Godnym uznania jest fakt, że to właśnie za sprawą Rady Miejskiej i jej bogatych zbiorów bibliotecznych została w Gdańsku otwarta pierwsza w Polsce biblioteka publiczna⁴.

Kolejnym okresem istotnym zarówno dla kultury polskiej jak i dla rozwoju mecenatu są lata 1580-1672. Na szczególną uwagę zasługuje okres ostatnich 20 lat XVI wieku. W trakcie tych dwóch dekad nastąpił szczególny rozkwit mecenatu magnackiego. Ta forma wspierania kultury rozwinęła się za sprawą działań dwóch nieprzeciętnych osobowości – Jana Zamoyskiego oraz Radziwiłła Sierotki. Obydwaj oni, prawie w tym samym czasie i niezależnie od siebie, podjęli budowę swych rezydencji połączonych z nowo wytyczonymi miastami. Swymi przedsięwzięciami urbanistycznymi wyznaczyli nowy trend wśród magnaterii, jakim było budowanie miast połączonych z centralną rezydencją (tak zwaną dominantą).

Ponowne rozbudzenie mecenatu królewskiego nastąpiło w trakcie panowania Zygmunta III Wazy. Odnowienie instytucji fundacji królewskiej związane jest ze spłonieniem północnego skrzydła Wawelu w roku 1595. Wówczas król podjął decyzję o natychmiastowej odbudowie zniszczonej części swej rezydencji, lecz w nowym, barokowym duchu. Jednakże największym osiągnięciem mecenatu Zygmunta III był zamek warszawski, którego przebudowa została zlecona rzymskiemu architektowi – Matteo Castellemu. Dzięki obecności tego światowej sławy architekta Warszawa stała się centrum nowej sztuki, której wpływy oddziaływały na cały kraj. Mecenatem króla zostały objęte również inne dziedziny sztuki, takie jak malarstwo, rzeźba i grafika. Polityka fundacji i kolekcjonerstwa zapoczątkowana przez Zygmunta III była kontynuowana, choć już w nieco mniejszym wymiarze, przez jego następców⁵.

W XVII wieku na znaczeniu zyskał również mecenat magnacki, który naśladował zarówno działania monarchy w tym zakresie, jak i swoich magnackich poprzedników. Najbogatsi magnaci rywalizowali z dworem królewskim zarówno w dziedzinie kolekcjonowania dzieł sztuki (dla przykładu kanclerz Jerzy Ossoliński posiadał oryginalne obrazy pędzla Rafaela, Tycjana i Dürera), jak również wznosząc liczne okazałe budowle barokowe. W owym czasie Polska należała do grupy krajów europejskich o szczególnie intensywnym rozwoju architektury. W wyniku działań fundatorskich szlachty architektura

⁴ M. Bogucka, *Kultura, naród, trwanie. Dzieje kultury polskiej od zarania do 1989 roku*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2008, s. 172-178.

⁵ M. Karpowicz, *Mecenat artystyczny ...*, op. cit., s. 106.

Warszawy zyskała zupełnie nowy wymiar. Warszawa mieszczan, cechująca się skromną i ubogą formą, została przytłoczona przez barokowe rezydencje szlachty. Nie oznacza to jednak całkowitego zaniku mecenatu mieszczańskiego, który był szczególnie aktywny na terenie Gdańska⁶.

Epoka baroku jest na ziemiach polskich związana nieodłącznie z postępującą kontrreformacją. Proces ten wpłynął w sposób bezpośredni na aktywność mecenasów kościelnych, zwłaszcza w sferze budownictwa sakralnego. Czasy kontrreformacji zaowocowały wzniesieniem dziesiątków nowych, coraz bardziej okazałych i teatralnych w formie świątyń oraz przebudową praktycznie wszystkich już istniejących obiektów. Jednym z charakterystycznych dla tej epoki przedsięwzięć była budowa tak zwanych „kalwarii”, czyli zespołów sakralnych odtwarzających etapy męczeńskiej drogi Chrystusa⁷. Istotnym procesem zmian w modelu siedemnastowiecznego mecenatu było wykrystalizowanie się z ogólnej kategorii mecenatu kościelnego jego specyficznej formy, jaką był mecenat zakonny. Największe zakony, takie jak jezuici, karmelici, czy bernardyni zapoczątkowali w tym czasie własny planowy i systematyczny mecenat artystyczny⁸.

Kolejnym okresem w historii rozwoju organizacji i finansowania kultury w Polsce były lata 1711-1764. Jednocześnie okres ten należy do najslabiej zbadanych pod względem mecenatu kultury. Wiadomym jest, że pierwsze lata panowania Augusta II stanowiły kontynuację zastanego modelu mecenatu. Rewolucyjna zmiana w tej kwestii miała miejsce w roku 1715, kiedy to dokonał się w sposób ostateczny podział ogólnej instytucji mecenatu królewskiego na dwa niezależne od siebie mecenaty: monarszy (wraz z królewskim urzędem budowlanym) oraz państwowy. Podział kompetencji pomiędzy te dwie instytucje kształtował się w sposób następujący – za wyłączny cel mecenatu królewskiego przyjęto administrowanie tylko i wyłącznie prywatnymi obiektami króla. Mecenat państwowy swym zakresem obejmował natomiast wszystkie zamki i rezydencje państwowe⁹.

Okres ten stanowi jednocześnie czas, w którym magnateria osiągnęła swą najsilniejszą pozycję, podczas gdy mecenat warstwy średniej i drobnej szlachty chylił się ku upadkowi ze względu na postępującą pauperyzację tych warstw społecznych. Apogeum osiągnął również mecenat zakonny, który rozwijał się niezależnie od mecenatu szlacheckiego i mieszczańskiego. Dla okresu panowania Stanisława Augusta znamienne jest również zjawisko emancypacji artystów. Zjawisko to było szczególnie widoczne

⁶ M. Bogucka, *Kultura, naród, trwanie...*, op. cit., s. 201-204.

⁷ Ibidem, s. 208.

⁸ M. Karpowicz, *Mecenat artystyczny ...*, op. cit., s. 106.

⁹ Ibidem, s. 117-118.

w większych miastach. Artyści przestali być wówczas jedynie zrzeszonymi w cechy rzemieślnikami, lecz zyskali autonomię działań i możliwości wyboru zleceń. Fakt ten ułatwił korzystanie z usług artystów drobniejszym fundatorom indywidualnym¹⁰.

W latach 1772-1773 miał miejsce pierwszy rozbiór Polski, który nie zakończył się katastrofą państwową, lecz ograniczył terytorium Polski. Co prawda wydarzenie to stanowiło swego rodzaju impuls, który wyrwał szlachtę z wielowiekowego marazmu.

Pomimo niekorzystnej sytuacji wewnętrznej państwa, lata po pierwszym rozbiorze stanowią dla Polski okres przyspieszonego rozwoju zarówno gospodarczego, jak i kulturalnego. Jednym z czynników rozwoju kultury polskiej w drugiej połowie XVIII wieku było ponowne otwarcie się na wpływy kultury zachodniej. Nowe idee docierały do Polski głównie z terenów Francji, z którą Polska utrzymywała w owych czasach ścisłe związki. Doprowadziło to do zjawiska „mody na francuszczyznę”, która wyparła skutecznie wcześniejsze upodobania włoskie oraz turecko-tatarskie. Język francuski zastąpił łacinę stając się nowym językiem warstw wykształconych¹¹.

W okresie panowania saskiego głównym ośrodkiem życia intelektualnego i artystycznego stała się Warszawa. Król Stanisław August, jako wybitny koneser i miłośnik sztuki, planował uczynienie z Warszawy najpiękniejszego miasta Europy, co w efekcie przyniosło wzrost działalności urbanistyczno-architektonicznej¹².

W latach 1793-1795 nastąpiły dwa kolejne rozbiory Polski, których konsekwencje objęły również kwestię mecenatu kultury. W czasach, kiedy Polska znalazła się pod zaborami, w Europie Zachodniej zaczęły powstawać nowe formy mecenatu, głównie w zakresie opieki nad zbiorami dóbr kultury, stanowiące początek zjawiska mecenatu państwowego, lub też polityki kulturalnej państwa. Najważniejszą zmianą w dotychczasowym porządku była zmiana mentalności mecenasów. Zaczęli oni podejmować próby udostępniania swoich zbiorów szerszej publiczności. Ponadto funkcje mecenatu zaczęły pełnić różnego rodzaju stowarzyszenia naukowe i miłośnicze. Jako pierwsza nowe formy mecenatu wprowadziła Francja.

Nowe rozwiązania finansowania kultury związane były w sposób bezpośredni z Wielką Rewolucją i proklamowaniem Republiki. Wraz ze zmianami natury społeczno-politycznej przekształceniom uległa też rola zbiorów i kolekcji. W wyniku wprowadzenia nowych form mecenatu Luwr stał się muzeum Republiki, a jego zbiory zostały udostępnione

¹⁰ M. Karpowicz, *Mecenat artystyczny ...*, op. cit., s. 122.

¹¹ M. Bogucka, *Kultura, naród, trwanie...*, op. cit., s. 227.

¹² Ibidem, s. 235.

społeczeństwu. W wielu miastach Francji zakładano również publiczne muzea oraz podejmowano próby pozyskiwania prywatnych kolekcji dzieł sztuki w celu wzbogacenia zbiorów państwowych¹³.

W Polsce pewne formy instytucjonalizacji opieki nad kulturą pojawiły się dopiero po nastaniu liberalizacji w pierwszych latach istnienia Królestwa Polskiego. Przemiany te były podyktowane głównie motywami politycznymi – twierdzono wówczas, że po upadku państwowości rzeczą pierwszorzędną jest zachowanie szczególnej troski o rozwój rodzimej nauki i sztuki. W Królestwie Polskim mecenat rządowy polegał na gromadzeniu i upowszechnianiu dóbr kultury. Ta forma mecenatu zapoczątkowana została przez działania Stanisława Kostki Potockiego, mówcę i krytyka, prezesa Rady Stanu i Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego, który szczególną uwagę zwracał na potrzebę gromadzenia książek i innych zabytków kultury dla bibliotek publicznych¹⁴.

Na początku XIX wieku zmieniła się także w sposób zasadniczy relacja pomiędzy mecenasem a artystą. Coraz więcej artystów wyrażało chęć niezależności artystycznej i niczym nieskrępowanej twórczości. Taki stan rzeczy prowadził wprost do eskalacji konfliktów, które z jednej strony były wynikiem potrzeby zerwania z dotychczasową praktyką dawania przez artystę publicznego wyrazu wdzięczności dla swych opiekunów, z drugiej zaś z autentycznej niechęci do podejmowania w twórczości tematów narzucanych odgórnie przez mecenasów. W wyniku zmian dotychczasowych relacji artysta – mecenas pojawiła się nowa forma finansowania kultury, która dawała szansę wspierania powstawania dzieł przez mniej zamożnych mecenasów. Formą tą była tak zwana prenumerata, która stosowana była głównie w dziedzinie literatury. Polegała ona na tym, iż autor na końcu swego dzieła umieszczał spisy „prenumeratorów”, którzy uprzednio zamówili kilka lub więcej egzemplarzy. W taki właśnie sposób zgromadzono środki na druk pierwszego tomu „Poezji” Adama Mickiewicza¹⁵.

Na początku XIX wieku, w skutek zaistniałej sytuacji politycznej, powszechne było przekonanie, że zadanie opieki nad kulturą, a w szczególności nad kulturą narodową, powinno spoczywać na prywatnych mecenasach o patriotycznym nastawieniu. Tak rozumiany mecenat pełnili zazwyczaj przedstawiciele wielkich rodów, zarówno magnackich jak i mieszczańskich. Ich działalność przybierała w tym czasie dwie zasadnicze formy. Pierwszą z nich stanowiła opieka sprawowana nad konkretną instytucją lub zabytkiem sztuki bądź architektury. Drugą było wsparcie finansowe dla artystów indywidualnych. Tego typu działalność była również

¹³ A. Kowalczykowska, *Mecenat literacki i artystyczny w XIX i XX wieku*, [w:] J. Kostecki (red.), *Z dziejów mecenatu kulturalnego w Polsce*, Biblioteka Narodowa, Warszawa 1999, s. 171-172.

¹⁴ Ibidem, s. 174.

¹⁵ Ibidem, s. 175.

widoczna wśród polskiej emigracji, choć jej głównym kierunkiem była dbałość o zachowanie kultury polskiej. Przykładem polskiego mecenatu kulturalnego na obczyźnie było powołanie w 1838 roku istniejącej do dziś Biblioteki Polskiej w Paryżu. Patronat nad tą instytucją roztoczył Adam J. Czartoryski oraz (co było wówczas zjawiskiem nowym) cztery działające na terenie Paryża zrzeszenia naukowo-literackie¹⁶.

Na ziemiach polskich w połowie XIX wieku finansowanie kultury przybrało bardziej zinstytucjonalizowane formy, takie jak salony literackie, działalność redakcji czasopism, handlarze sztuką oraz wszelkiego rodzaju towarzystwa miłośnicze. Działalność salonów literackich miała charakter paramecenatu i polegała na organizowaniu (zazwyczaj w domach mieszczańskich) spotkań, podczas których słuchano poetów. W dziedzinie literatury (choć nie tylko) istotną rolę odegrały redakcje gazet i czasopism. Instytucje te umożliwiały druk dzieł ówczesnych twórców, jak również ułatwiały młodym artystom zdobywanie wykształcenia poprzez finansowanie odpowiednich studiów. Z takiego rodzaju wsparcia korzystał między innymi Cyprian Kamil Norwid, który dzięki finansowej pomocy redakcji „Biblioteki Warszawskiej” odbył w 1842 roku zagraniczne studia rzeźbiarskie. Od połowy XIX wieku datować można działalność handlarzy sztuką, która stanowiła profesjonalne uzupełnienie mecenatu prywatnego. Działalność ta związana była zazwyczaj z zamawianiem portretów oraz prowadzona była z nastawieniem na osiągnięcie zysku. Za pierwszych profesjonalnych handlarzy sztuką na ziemiach polskich uważa się warszawskiego kupca – Henryka Hirszla, który w 1852 roku wystawił w swoim sklepie obrazy na sprzedaż oraz Walerego Wielogłowskiego, głównego inicjatora powstania Towarzystwa Przyjaciół Sztuk Pięknych. Funkcjonowanie zinstytucjonalizowanego rynku sztuki stanowiło również istotny krok na drodze wolności i swobody artystycznej polskich twórców, ponieważ umożliwił on sprzedaż dzieł tworzonych bez ingerencji mecenasów.

Oddzielny rozdział w historii organizacji i finansowania kultury w Polsce stanowi działalność teatrów na ziemiach polskich w XIX wieku. Głównym źródłem finansowania działalności tego typu instytucji stanowiły środki własne. Teatry otrzymywały również subwencje od państwa, które (choć pełniły rolę uzupełniającego źródła finansowania działalności) szybko stały się skutecznym narzędziem cenzury, tworząc tak zwany wzorzec „mecenatu negatywnego”¹⁷.

Na oddzielne omówienie zasługuje mecenaska aktywność dziewiętnastowiecznych towarzystw miłośniczych. Działalność różnorodnych towarzystw stanowiła w epoce zaborów

¹⁶ Ibidem, s. 180-181.

¹⁷ Ibidem, s. 183-184.

najskuteczniejszą formę wspierania kultury i artystów. Ponadto forma towarzystwa lub stowarzyszenia umożliwiała realizację patriotycznego obowiązku, jakim w owym czasie była pomoc kulturze polskiej oraz skutecznie budowała poczucie wspólnoty. Różnego rodzaju towarzystwa naukowe, literackie i artystyczne zaczęły powstawać w wyniku niemożności zapewnienia odpowiednich środków dla prawidłowego rozwoju kultury na ziemiach polskich przez prywatnych mecenasów oraz przez rząd. Pomimo dużej liczby stypendiów i innych form wsparcia przekazywanego artystom, wielokrotnie środki te okazywały się niewystarczające w stosunku do potrzeb. Ponadto napięcia na linii artysta – mecenas wynikające z odmiennych poglądów na temat roli artysty w społeczeństwie (artyści zaczęli postrzegać się jako niezależni twórcy, a nie rzemieślnicy i wykonawcy dzieła pod dyktando swych donatorów) oraz arbitralność przyznawanych przez prywatnych mecenasów stypendiów zrodziła potrzebę zinstytucjonalizowania tego typu działalności.

Do najważniejszych towarzystw miłośniczych założonych w XIX wieku należą: Towarzystwo Muzyczne w Krakowie (założone w 1817 roku), Warszawskie Towarzystwo Muzyczne (założone w 1871 roku), Poznańskie Towarzystwo Muzyczne (założone w 1886 roku), Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych (założone w 1854 roku w Krakowie, w 1887 we Lwowie, w 1887 w Poznaniu – później funkcjonowało, jako instytucja o charakterze ogólnopolskim) oraz Towarzystwo Zachęty Sztuk Pięknych. Z punktu widzenia rozwoju kultury polskiej szczególnie istotna była działalność dwóch ostatnich towarzystw.

Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych organizowało coroczne wystawy malarstwa polskiego, które stanowiły załączek powstałego w 1879 roku Muzeum Narodowego w Krakowie. Powstanie muzeum wynikało z celów istnienia Towarzystwa Przyjaciół Sztuk Pięknych, jakim były, w pierwszej kolejności – utworzenie muzeum i gromadzenie zbiorów, w drugiej – pomoc artystom indywidualnym. Źródłami przychodów Towarzystwa Przyjaciół Sztuk Pięknych były: składki członkowskie i pośrednictwo w sprzedaży obrazów z wystaw. Ważna z punktu widzenia gromadzenia kolekcji była praktyka, zgodnie z którą artysta przekazywał po zorganizowanej wystawie jedną ze swych prac na własność Towarzystwa¹⁸.

Z kolei założone w roku 1860 w Warszawie Towarzystwo Zachęty Sztuk Pięknych stawiało sobie nieco odmienne cele. Głównym celem Towarzystwa Zachęty było propagowanie sztuk pięknych w kraju oraz niesienie pomocy i młodym artystom. Gromadzenie i kupowanie dzieł sztuki były również istotne w działalności tej instytucji, jednakże przedmiot kolekcjonerskiego zainteresowania członków towarzystwa był

¹⁸ Ibidem, s. 186-187.

nowatorski na ziemiach polskich. „Zachęta” kupowała zazwyczaj dzieła sztuki nowoczesnej, co stanowiło awangardę wśród działalności podobnych towarzystw miłośniczych oraz było przejawem odejścia od dotychczasowego ideału mecenatu polegającego na ochronie „zabytków przeszłości”¹⁹.

3.1.2. Organizacja i finansowanie kultury w II Rzeczypospolitej

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku spowodowało przesunięcie obowiązku ochrony dziedzictwa kulturowego i opieki nad kulturą z barków prywatnych mecenasów i towarzystw miłośniczych na państwo. Powierzenie większości obowiązków w zakresie organizacji i finansowania kultury wydawało się wówczas decyzją właściwą ze względu na fakt, iż struktury państwowe wymuszały zinstytucjonalizowanie wszelkich form mecenatu. Mecenat państwowy w okresie dwudziestolecia międzywojennego stawiał sobie cele takie jak ochrona dziedzictwa i jego eksponowanie, udzielanie pomocy organizacyjnej i materialnej środowiskom kultury oraz zapewnienie publiczności dostępu do dzieł. Oprócz mecenatu państwa funkcjonowały również formy mecenatu zbiorowego, takie jak fundacje i towarzystwa miłośnicze. Instytucje te były częściowo dofinansowywane z budżetu państwa, jednak ich rola znacznie się zmniejszyła w stosunku do wieku XIX. Mecenat prywatny w dwudziestoleciu międzywojennym przejawiał się w postaci profesjonalnego handlu sztuką i kolekcjonerstwa. Malą natomiast tendencją, tak powszechną w poprzednich latach, bezpośredniego i bezinteresownego udzielania wsparcia indywidualnym artystom. Jeśli już udzielano prywatnych dotacji, to skierowane one były w większości przypadków do określonych instytucji²⁰.

Kwestie związane z literaturą i sztuką zostały powierzone Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, które zostało powołane dekretem Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku. Początkowo swym zasięgiem obejmowało jedynie kilka województw. Terytorium całej II Rzeczypospolitej zostało objęte zasięgiem kompetencji ministerstwa w grudniu 1922 roku.

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego zostało podzielone na departamenty. Jednym z nich był Departament Sztuki, który 5 grudnia 1918 roku został

¹⁹ Ibidem, s. 186-188.

²⁰ Ibidem, s. 195-199.

przekształcony w odrębne Ministerstwo Sztuki i Kultury. Nowo powstałemu ministerstwu zostały przydzielone obowiązki związane z nadzorowaniem i opieką nad sztuką i literaturą piękną, zabytkami, muzeami sztuki, teatrami oraz szeregiem obowiązków z zakresu edukacji estetycznej społeczeństwa. W roku 1922 Ministerstwo Sztuki i Kultury utraciło swoją samodzielność i zostało ponownie przekształcone w jeden z departamentów Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

9 listopada 1931 roku uchwałą Rady Ministrów został ustanowiony nowy statut organizacyjny Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Nowa organizacja ministerstwa odbiła się w sposób niekorzystny na sytuacji kultury i sztuki, ponieważ dotychczas samodzielny Departament Sztuki został podporządkowany nowo powołanemu Departamentowi Nauki i Sztuki i sprowadzony do rangi wydziału. Prawa departamentu zostały przywrócone Wydziałowi Sztuki uchwałą Rady Ministrów z 1936 roku²¹.

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego miało dwa główne priorytety w dziedzinie kultury. Pierwszym z nich była ochrona szeroko pojętej kultury narodowej, drugim działalność propagandowa. W ramach pierwszego priorytetu ministerstwo dbało o podtrzymanie tradycji sztuki ludowej, wspieranie rozwoju sztuki stosowanej oraz sztuki dekoracyjnej. Działalność propagandowa opierała się głównie na prezentowaniu osiągnięć polskiej sztuki za granicą. W celu wsparcia działalności propagandowej 11 czerwca 1930 został powołany w Warszawie Instytut Propagandy Sztuki, a w 1939 otwarto jego filię w Łodzi. Do celów tej instytucji należało wzmocnienie kultury artystycznej kraju poprzez udostępnianie szerokiej publiczności najcenniejszych dzieł sztuki, co w praktyce oznaczało zwiększenie znaczenia mecenatu państwowego.

Pierwsze dziesięciolecie istnienia II Rzeczypospolitej można uznać za niezwykle bogate pod względem aktywności mecenatu państwowego. Jego wzrastająca rola utrzymywała się aż do początków kryzysu lat trzydziestych. W pierwszych dziesięciu latach funkcjonowania wolnej Polski uchwalono kilka istotnych dla kultury ustaw.

Pierwszą było uchwalenie prawa autorskiego, które nastąpiło 12 maja 1921 roku wraz z przyjęciem Rozporządzenia Rady Ministrów o przystąpieniu Polski do konwencji berneńskiej z 1886 roku dotyczącej ochrony utworów literackich i artystycznych. Drugim dokumentem był dekret Rady Regencyjnej wydany 31 października 1918 roku dotyczący opieki nad zabytkami sztuki i kultury. W dekrete tym została określona zasada podziału kraju na okręgi

²¹ Ibidem, s. 202-203.

konserwatorskie i wyznaczeni zostali konserwatorzy. Ustalony podział na okręgi uległ jednak zmianie w latach następnych wraz z ustaleniem granic państwowych. Dekret ten został zastąpiony 6 marca 1928 roku rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej o opiece nad zabytkami²². W rozporządzeniu tym wyraźnie zdefiniowano pojęcie zabytku oraz podkreślono rolę władzy państwowej, jako najwyższej władzy decyzyjnej w kwestiach klasyfikacji artefaktów do kategorii zabytków. W myśl art. I. jest nim „każdy przedmiot, tak nieruchomy lub ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej i zasługujący w skutek tego na zachowanie”²³.

W początkowych latach funkcjonowania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w zakres jego działalności wchodziły wszystkie te czynności, które nazwać można mecenatem bezpośrednim, w znaczeniu troski o byt materialny artystów. Rolę mecenatu królewskiego lub magnackiego pełniły teraz stypendia rządowe. Państwo, przyznając artyście stypendium stawiało zawsze przed trudnym dylematem – czy brać pod uwagę kryterium jakości wykonywanych przez danego artystę prac, czy też jego, często skrajnie trudną, sytuację materialną. Zjawisko mecenatu, tradycyjnie pojmowanego jako opieka nad artystami, zaczęto postrzegać w sposób negatywny. Pomimo tego, działalność stypendialna ministerstwa, stanowiąca przecież formę zbliżoną do mecenatu klasycznego, rozwijała się w całym dwudziestoleciu międzywojennym.

Możliwości działań ministerstwa zostały ograniczone w okresie kryzysu lat trzydziestych XX wieku. Dlatego też podjęto decyzję o ograniczeniu działalności stypendialnej Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do udzielania jedynie stypendiów o charakterze artystycznym, to znaczy przyznawanych według kryterium poziomu artystycznego prac. Sprawy bytowe artystów zostały dodane do obowiązków Ministerstwa Opieki Społecznej²⁴.

W latach trzydziestych, w następstwie złej sytuacji gospodarczej kraju, podjęto decyzję o mobilizacji środków na kulturę spoza budżetu Ministerstwa Sztuki oraz spoza budżetu państwa w ogóle. W celu zapewnienia środków finansowych na cele kultury powołano w marcu 1928 roku z inicjatywy marszałka Józefa Piłsudskiego Fundusz Kultury Narodowej. Działalność tego funduszu obejmowała naukę i sztukę, a na jego czele stanął działacz

²² Dziennik Ustaw 1928 nr 26 poz. 265.

²³ Dziennik Ustaw 1928 nr 26 poz. 265.

²⁴ A. Kowalczykowska, *Mecenat literacki i artystyczny w XIX i XX wieku*, [w:] J. Kostecki (red.), *Z dziejów mecenatu kulturalnego w Polsce*, op. cit., s. 213.

oświatowy - Stanisław Michalski. Głównym zarzutem stawianym działalności Michalskiego było jego słabe rozeznanie w kwestiach sztuki i literatury.

16 lipca 1937 roku rozporządzenie o powołaniu Funduszu Kultury Narodowej ujęto w formie ustawy sejmowej, która wyznaczała jego zadania. Zadania te zostały podzielone na dwie grupy. Do pierwszej z nich należało popieranie narodowej twórczości naukowej i artystycznej. Do grupy drugiej należały zadania z zakresu wprowadzania efektów narodowej twórczości naukowej i artystycznej do życia kulturalnego, naukowego, społecznego i gospodarczego Rzeczypospolitej. Wprowadzanie to miało następować w drodze współpracy z organami rządowym i samorządowymi oraz z instytucjami społecznymi²⁵.

Oprócz wyznaczenia zadań, jakie Fundusz Kultury Narodowej miał realizować, ustawa ta zawierała punkt o zagwarantowaniu środków na działalność Funduszu z budżetu państwa, lecz nie określała wysokości tej sumy. W początkowym okresie funkcjonowania Fundusz Kultury Narodowej dysponował stosunkowo dużymi środkami finansowymi, co związane było z poparciem udzielonym przez Marszałka J. Piłsudskiego²⁶.

W czasach II Rzeczypospolitej nastąpiło wyraźne zerwanie z dotychczasową tradycją mecenatu prywatnego na rzecz zinstytucjonalizowanego mecenatu państwa i organizacji społecznych. Instytucjonalizacja organizacji i finansowania kultury w niepodległym państwie, niezbędna do prowadzenia polityki kulturalnej państwa oraz pełnienia przez nie funkcji mecenasa doprowadziła do sytuacji, w której związki pomiędzy twórcą a darczyńcą, tak istotne dla rozwoju formy finansowania kultury, jaką był mecenat prywatny, uległy osłabieniu. Ponadto w ramach przejmowania przez państwo i instytucje społeczne opieki nad sferą kultury obniżeniu uległ status społeczny mecenasów indywidualnych. Mecenat prywatny w II Rzeczypospolitej często przybierał formę relacji o charakterze czysto handlowym – odbiorca dzieła zamawiał je u konkretnego artysty a artysta zamówienie realizował. Zdarzały się również przypadki zatrudniania podopiecznego, na przykład na stanowisku bibliotekarza. Jednakże faktyczny wpływ na deprecjację roli mecenatu prywatnego w okresie dwudziestolecia międzywojennego miało nałożenie w 1932 roku zwiększonego podatku od nabywania dzieł sztuki. Fakt ten, leżał u podstaw zmiany

²⁵ Dziennik Ustaw 1937 nr 55 poz. 424.

²⁶ *Fundusz Kultury Narodowej (1928-1936). Zarys działalności*, Wydawnictwo Funduszu Kultury Narodowej, Warszawa 1937, s. 7.

dotychczasowej formy mecenatu prywatnego, który miał polegać na przekazywaniu donacji na rzecz poszczególnych instytucji kultury.

Działania państwa w ograniczonym stopniu dotyczyły zagadnień związanych z upowszechnianiem i demokratyzacją kultury. Sytuacja ta, jak również deprecjacja instytucji mecenatu indywidualnego sprzyjała powstawaniu instytucji non profit działających w sferze kultury. Instytucje te miały formę fundacji i stowarzyszeń.

Aktem regulującym kwestie fundacji był dekret o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z 1919 roku. Akt ten obowiązywał początkowo jedynie na terenach byłej Kongresówki, jednakże do roku 1928 jego moc została rozciągnięta na terytorium całego byłego zaboru rosyjskiego. Zgodnie z tym dokumentem powołanie fundacji następowało w drodze sporządzenia aktu notarialnego. Fundacja uzyskiwała wówczas osobowość prawną, a notariusze zobowiązani byli do składania odpowiednim ministrom odpisów aktów fundacyjnych.

Akt ten dawał ministerstwu duże możliwości kontrolowania fundacji. Ministerstwa, oprócz prowadzenia rejestru fundacji wraz z ich statutami, posiadały również uprawnienia do nadzoru nad organami zarządu fundacji oraz w uzasadnionych wypadkach mogły wystąpić o zmianę przeznaczenia fundacji. Jednym z podstawowych celów fundacji działających w sferze kultury w okresie międzywojennym było przyznawanie nagród i stypendiów w różnych dziedzinach twórczości²⁷.

Funkcjonowanie stowarzyszeń w Polsce okresu międzywojennego regulowały dwa dokumenty. Pierwszym z nich był tymczasowy dekret o stowarzyszeniach z 1919 roku, na mocy którego rejestracja związków i stowarzyszeń podlegała Ministerstwu Spraw Wewnętrznych lub miejscowym władzom administracyjnym z upoważnienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dekret ten został zastąpiony Prawem o Stowarzyszeniach, które zostało wprowadzone rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 roku. Prawo to dzieliło stowarzyszenia na trzy kategorie:

- 1) stowarzyszenia zwykłe – w ich skład wchodziło co najmniej trzech członków,
- 2) stowarzyszenia zarejestrowane – posiadające osobowość prawną i liczące co najmniej piętnastu członków,
- 3) stowarzyszenia wyższej użyteczności – ważne dla interesu państwa i społeczeństwa.

²⁷ D. Ilczuk, *Instytucje społecznie użyteczne w polskiej tradycji*, [w:] J. Gajewska (red.), D. Ilczuk (red.), A. Wieczorek (red.), *Sektor nonprofit w kulturze. Teoria i praktyka*, Instytut Kultury, Warszawa 1994, s. 13.

Stowarzyszenia wyższej użyteczności mogły korzystać ze szczególnych przywilejów, zwłaszcza w formie zwolnień i ulg w podatkach i opłatach. Jednakże posiadanie przez tego typu stowarzyszenia różnorodnych przywilejów wiązało się z ograniczeniem ich autonomii. Zgodnie z Prawem o Stowarzyszeniach kontrolę nad tego typu organizacjami posiadał Minister Spraw Wewnętrznych. Decyzja o rozwiązaniu stowarzyszenia podejmowana była przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Oznaczało to, że stowarzyszenia użyteczności publicznej mogły być podporządkowane władzy państwowej²⁸.

²⁸ Ibidem, s. 14.

3.2. Zmiany organizacji i finansowania kultury w Polsce po roku 1948

3.2.1. Organizacja i finansowanie kultury w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

W 1948 roku zostały wprowadzone w Polsce zasady gospodarki centralnie planowanej. Oznaczało to przejęcie przez państwo odpowiedzialności zarówno za produkcję, jak i dostarczanie wszelkich dóbr, wyznaczanie wielkości produkcji oraz cen. Za dostarczanie usług społecznych, których część stanowi kultura i sztuka, odpowiedzialne były państwowe władze centralne. Odpowiedzialność władz dotyczyła takich kwestii jak:

- formułowanie koncepcji rozwoju poszczególnych dziedzin sfery niematerialnej ujętych w odpowiednie programy i plany,
- finansowanie działalności rozwojowej w ramach centralnych planów,
- wspomaganie organów terenowych i jednostek podstawowych w ich zamierzeniach rozwojowych,
- dofinansowywanie bieżącej działalności jednostek podstawowych w sposób bezpośredni bądź za pośrednictwem organów terenowych²⁹.

Organizacja administracji publicznej oparta została w powojennej Polsce na wzorcach radzieckich, to znaczy na zasadzie centralizmu demokratycznego. Organizacja państwa składała się z władzy centralnej formalnie reprezentowanej przez Sejm oraz z terenowych organów jednolitej władzy państwowej w postaci rad narodowych. Taki sposób organizacji państwa przekładał się bezpośrednio na sposób organizacji i finansowania kultury w PRL. Sfera kultury była finansowana przez budżet centralny oraz przez budżety terenowe. Działalność kulturalna prowadzona zarówno centralnie jak i terenowo finansowana była na zasadach określonych dla:

- jednostek budżetowych,
- zakładów budżetowych,
- przedsiębiorstw państwowych,
- środków specjalnych.

Planem i budżetem centralnym objęte były te instytucje kultury, które działały na skalę ogólnokrajową, takie jak: Radio i Telewizja, wydawnictwa, księgarnie, produkcja filmowa, instytucje przemysłu kultury itp. Instytucje te podporządkowane były centralnym organom państwowym i działały na zasadach jednostek budżetowych. Oznaczało to, że całość ich

²⁹ A. Łukaszewicz (red.), *Polska reforma gospodarcza. Usługi społeczne*, PWE, Warszawa 1984, s. 27.

wydatków pokrywana była z budżetu państwa, ponieważ jednostki te nie posiadały dochodów własnych, a jeśli osiągały jakieś dochody, to były one niewielkie i musiały być wpłacone do budżetu państwa. Ponadto z budżetu centralnego finansowane były akcje kulturalne o charakterze krajowym i międzynarodowym (konkursy, festiwale), wydatki na ochronę zabytków, wydatki związane z promocją twórczości artystycznej, wymiana kulturalna z zagranicą oraz działalność statutowa stowarzyszeń kulturalnych³⁰.

Instytucjami, które objęte były planami i budżetami terenowymi były te instytucje, których celem było zaspokajanie lokalnych potrzeb kulturalnych. Wśród nich szczególne miejsce zajmowały:

- teatry,
- opery,
- operetki,
- instytucje muzyczne,
- przedsiębiorstwa estradowe,
- kina,
- biblioteki,
- domy kultury,
- muzea i świetlice.

Instytucje te były zarządzane i finansowane przez rady narodowe. Ich działalność odbywała się na zasadach jednostek budżetowych (biblioteki publiczne, muzea, świetlice) oraz na zasadach zakładów budżetowych (głównie domy kultury). Instytucje działające na zasadzie zakładów budżetowych, w przeciwieństwie do instytucji zorganizowanych w formie jednostek budżetowych dysponowały dochodami osiągniętymi we własnym zakresie. Dotacja państwowa przekazywana tego typu instytucjom miała jedynie na celu wyrównanie różnic występujących między zaplanowanymi wydatkami a osiągniętymi dochodami. Forma zakładu budżetowego pozwalała na pobudzenie zainteresowania danej instytucji prowadzeniem działalności dochodowej oraz umożliwiała kumulację środków finansowych pochodzących z różnych źródeł. Działalność ta miała na celu zwiększenie elastyczności realizacji powierzonych zadań³¹.

³⁰ A. Dorosiewicz, *Źródła finansowania działalności kulturalnej w PRL*, [w:] W. Dawidowicz (red.), J. Łuczak (red.), *Problemy organizacji i ekonomiki kultury. Finansowanie działalności kulturalnej*, COMUK, Warszawa 1974, s. 54-56.

³¹ Ibidem, s. 58.

Po wprowadzeniu centralistycznych zasad sterowania gospodarką instytucje non profit zostały rozwiązane lub przejęte przez państwo. Istniały dwie tego przyczyny. Po pierwsze, socjalistyczne państwo samo ustalało normy na usługi społeczne i samo te usługi dostarczało. Po drugie, wszelkie instytucje autonomiczne traktowane były jako zagrażające ówczesnej władzy.

W sferze kultury istniały jedynie stowarzyszenia kulturalne o znacznie ograniczonej samodzielności. Podlegały one bezpośredniej kontroli Wydziału Kultury PZPR oraz Ministerstwu Kultury i Sztuki. Wpływy stowarzyszeń kulturalnych pochodziły w podstawowej części ze środków budżetowych, które przekazywane były przez Ministerstwo Kultury i Sztuki oraz, w niewielkim stopniu, ze składek członkowskich. Uprzywilejowaną przez władzę formą stowarzyszeń były stowarzyszenia wyższej użyteczności, ponieważ ich funkcjonowanie było całkowicie uzależnione od władz państwowych.

W wyniku niepublikowanej uchwały Rady Ministrów z 1958 roku stowarzyszenia zyskały możliwość prowadzenia działalności zarobkowej, jednakże działalność ta stanowiła przedmiot opodatkowania podatkiem dochodowym. Obowiązek podatkowy ciążył na stowarzyszeniach nawet wówczas, gdy uzyskiwane przez nie dochody były w całości przeznaczane na realizację zadań wynikających ze statutu danego stowarzyszenia.

Pomimo nieprzychylności władzy państwowej, stowarzyszenia kulturalne w PRL wywarły duży wpływ na sferę kultury. Za pozytywne skutki istnienia stowarzyszeń kulturalnych w PRL uznać można:

- powołanie do życia wielu instytucji artystycznych,
- polskie stowarzyszenia kulturalne należały często do stowarzyszeń i federacji międzynarodowych (złożonych głównie z państw demokracji ludowej),
- podejmowanie działań mających pomóc w uprawianiu zawodu artysty,
- zapewnienie kontynuacji ruchu regionalnego,
- tworzenie płaszczyzn integracji środowiska artystycznego³².

Politykę kulturalną w powojennej Polsce można podzielić na cztery okresy, w trakcie których zmieniały się cele i założenia polityki kulturalnej państwa oraz przeprowadzono zmiany w organizacji i finansowaniu kultury.

Pierwszy okres w polityce kulturalnej PRL przypada na lata 1948-1956. W latach tych kultura pełniła głównie rolę propagandową. Głównymi założeniami tej polityki były:

³² D. Ilczuk, *Instytucje społecznie użyteczne...*, op. cit., s. 15-16.

odbudowa zniszczeń w materialnej sferze kultury oraz w zasobach ludzkich,
walka z analfabetyzmem,
demokratyzacja kultury,
pozyskiwanie inteligencji,
sprawowanie funkcji mecenasa twórczości artystycznej³³.

W okresie tym nastąpił proces centralizacji kultury. Początkiem tego procesu było powołanie uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1948 roku Komisji Głównej do Spraw Kultury, której przewodniczył Prezes Rady Ministrów. Organem pomocniczym komisji był Komitet Ministrów do Spraw Kultury, w skład którego wchodziły 33 osoby, w tym minister oświaty, minister kultury i sztuki, delegat Rady Państwa oraz przedstawiciele delegacji społecznych. Komisja Główna do spraw Kultury stała się głównym dysponentem funduszy na upowszechnianie kultury. Ponadto centralizacja przejawiała się w rozbudowie aparatu administracyjnego zarządzającego poszczególnymi dziedzinami kultury. Centralizacja zarządzania sferą kultury miała w owym czasie zarówno pozytywne jak i negatywne skutki. Do pozytywnych skutków zaliczyć można uporządkowanie kwestii dotyczących sfery formalnej i finansowej oraz określenie mechanizmów sprawowania państwowego mecenatu nad kulturą. Negatywnymi skutkami centralizacji było zburokratyzowanie całej działalności kulturalnej i podporządkowanie jej „fetyszowi planu”, pozorność wielu przedsięwzięć kulturalnych oraz zlikwidowanie spontanicznej działalności społecznej i likwidacja niepaństwowych instytucji kultury³⁴.

Drugim z wyróżnionych okresów w rozwoju sektora kultury w okresie Polski Ludowej były lata 1956-1970. W tym okresie nasiliła się ingerencja państwa w sprawy twórczości artystycznej, co określano doktryną realizmu socjalistycznego. Rozpoczął się również proces decentralizacji administracji publicznej. W efekcie główny ciężar kierowania życiem kulturalnym spoczął na radach narodowych. Proces przekazywania organom terenowym instytucji kultury rozpoczął się jeszcze przed rokiem 1956, kiedy pod zarząd administracji terenowej przekazane zostały szkoły artystyczne, biblioteki, domy kultury, świetlice, kluby oraz ogniska artystyczne. W latach następnych w gestię rad narodowych przeszły instytucje muzyczne, przedsiębiorstwa estradowe, teatry, kina, muzea oraz inne placówki i instytucje kulturalne.

³³ J. Skrzypiec, *Polityka kulturalna Polski Ludowej. Osiągnięcia – słabości – problemy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1985, s. 38.

³⁴ Ibidem, s. 84-89.

W 1958 roku została utworzona Centralna Komisja Koordynacyjna do Spraw Upowszechniania Kultury. Powołanie jej miało na celu przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom w rozwoju kultury, które pojawiły się podczas procesów decentralizacyjnych. Tendencje te przejawiały się w marnotrawieniu środków na kulturę oraz stagnacji kulturalnej w niektórych powiatach i województwach³⁵.

Okres trzeci przypada na lata 1970-1980. W roku 1975 przeprowadzono reformę administracyjną, w wyniku której zostały powołane 32 nowe województwa i zlikwidowano powiaty. W wytycznych Ministerstwa Kultury i Sztuki z 1975 roku ustalono obowiązkowe i pożądane instytucje kultury, które miały funkcjonować na obszarze województw. Instytucjami obowiązkowymi były:

- wojewódzkie domy kultury,
- muzea okręgowe,
- wojewódzkie biblioteki publiczne,
- konserwatorzy zabytków.

Jako instytucje pożądane ustanowiono:

- biura wystaw artystycznych,
- filie przedsiębiorstw „Zjednoczenie Księgarstwa”,
- przedsiębiorstwa imprez estradowych,
- instytucje plastyków wojewódzkich.

W polskiej polityce kulturalnej lat siedemdziesiątych wystąpił wyraźny rozdział między przyznawaniem kulturze wysokiej rangi w różnych rodzajach dokumentach i deklaracjach państwowych a praktyką. Systematycznie obniżano odsetek nakładów inwestycyjnych i wydatków budżetowych na kulturę. Najwięcej środków przeznaczano na rozwój telewizji oraz instytucji o charakterze propagandowym i społecznym, takich jak teatry, muzea czy instytucje muzyczne, zaniedbując jednocześnie placówki wielokierunkowej działalności kulturalnej, jak na przykład domy kultury czy świetlice³⁶.

Okres od 1980 roku do 1989 upłynął w polskiej polityce kulturalnej pod znakiem reform mających na celu uspołecznienie kultury oraz zapewnienie tej sferze stabilnej i efektywnej formy finansowania, która umożliwiałaby stałe nakłady na kulturę niezależnie od sytuacji gospodarczej kraju. Reforma sektora kultury dotyczyła rozwiązania problemu niewłaściwego rozdzielania środków przydzielanych przedsiębiorstwom tego sektora, braku

³⁵ Ibidem, s. 96-129.

³⁶ Ibidem, s. 141-166.

powiązań pomiędzy intensywnością i jakością pracy, ilością otrzymywanych środków oraz zniwelowanie dysproporcji środowiskowych i regionalnych. Ponadto brakowało rozwiązań uzależniających sytuację instytucji i pracowników kultury od walorów artystycznych ich produkcji. Reforma gospodarcza miała polegać na wprowadzeniu do gospodarki centralnie planowanej mechanizmów ekonomicznych w celu zwiększenia efektywności całego systemu gospodarczego³⁷.

Kwestia uspołecznienia sfery kultury ujawniła się jako forma reakcji na uchybienia działalności państwa w tej sferze w latach siedemdziesiątych. W omawianym okresie pojawiły się dwa podejścia w rozumieniu pojęcia uspołecznienia kultury. Pierwsze podejście reprezentowane było przez grupy społeczne związane z ruchem Solidarności i Komitetu Obrony Robotników. Środowisko to pojęcie uspołecznienia kultury rozumiało jako całkowite pozbawienie państwa prerogatyw w sferze kultury i ograniczenie jego roli do funkcji płatnika finansującego działalność samorządnych i niezależnych stowarzyszeń twórczych. Takie podejście miało wpływ na późniejszą politykę państwa wobec kultury po transformacji ustrojowej.

Drugie podejście do omawianej kwestii reprezentowane było przez władze państwowe. Obejmowało ono wszystko to, co służyło udostępnianiu społeczeństwu dóbr kultury oraz kształtowaniu odpowiednich warunków dla społecznie i politycznie pożądanej twórczości artystycznej. Uspołecznienie kultury miało nastąpić poprzez przejęcie przez socjalistyczne państwo wszelkich środków produkcji kulturalnej i zapewnienie jak największego udziału społeczeństwa w kulturze.³⁸ W praktyce oznaczało to pełne przejęcie przez państwo kontroli nad zawartością treściową dóbr kultury oraz przymusowe promowanie i upowszechnianie tych wytworów, które miały charakter propagandowy. Proces demokratyzacji kultury przeprowadzony przez władze PRL był procesem wewnętrznie sprzecznym. Uspołecznianie miało nastąpić poprzez działania władzy i odgórne określanie tych wytworów kultury, które mają być upowszechniane. Masowe dowożenie ludzi do filharmonii, oper i teatrów, drukowanie gigantycznych nakładów jednych książek przy niedoborze innych, organizowanie spotkań autorskich i odczytów przy pustych salach, aranżowanie wystaw w celach sprawozdawczych, to tylko kilka przykładów opresyjnego i propagandowego charakteru polityki kulturalnej tamtych lat³⁹.

³⁷ Ibidem, s. 210.

³⁸ Ibidem, s. 170-173.

³⁹ M. Golka, *Kultura czasu przełomu*, Instytut Kultury, Warszawa 1990, s. 19-22.

Początek lat osiemdziesiątych stanowi również okres, w którym rozpoczęły się reformy ustroju gospodarczego państwa. W sferze kultury najważniejsze zmiany zostały wprowadzone w wyniku uchwalenia przez Sejm trzech ustaw z dnia 4 maja 1982 roku: ustawy o Narodowej Radzie Kultury, ustawy o Funduszu Rozwoju Kultury⁴⁰ oraz ustawy o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki⁴¹.

Tabela 3.1. Źródła dochodów Funduszu Rozwoju Kultury według typów funduszy

Fundusz centralny	Fundusze wojewódzkie	Fundusze miejskie, gminne i miejsko-gminne
<p>Udział w dochodach budżetu państwa w wysokości 13,6% podatku od płac.</p> <p>Dotacje z budżetu państwa na finansowanie inwestycji w wysokości nakładów określonych w centralnym planie rocznym.</p> <p>Wpłaty ze środków funduszu przeciwalkoholowego w wysokości 15% rocznych wpływów na ten fundusz,</p> <p>Dobrowolne wpłaty, darowizny, zapisy osób fizycznych i prawnych oraz środki przekazywane na fundacje,</p> <p>Wpływy z imprez celowych organizowanych na rzecz FRK,</p> <p>Dopłaty do cen artykułów użytku kulturalnego,</p> <p>Część środków dewizowych uzyskanych ze sprzedaży dóbr, usług i działalności kulturalnej przez przedsiębiorstwa, dla których organem założycielskim jest Minister Kultury i Sztuki,</p> <p>Środki dewizowe w wysokości określonej w centralnym planie rocznym.</p>	<p>Środki przekazywane z funduszu centralnego,</p> <p>Udziały budżetów terenowych przeznaczone na finansowanie inwestycji w wysokości nakładów określonych w wojewódzkim planie rocznym,</p> <p>Dobrowolne wpłaty z zakładowego funduszu socjalnego jednostek gospodarki uspołecznionej,</p> <p>Środki przekazane przez rady narodowe z nadwyżek budżetowych,</p> <p>Dobrowolne wpłaty, darowizny, zapisy osób fizycznych i prawnych oraz środki przekazane przez fundacje,</p> <p>Wpływy z imprez celowych organizowanych na rzecz FRK,</p> <p>Stałe lub okresowe dopłaty do cen biletów wstępu na imprezy kulturalne.</p>	<p>Środki przekazywane z funduszu wojewódzkiego,</p> <p>Środki przekazywane z funduszu gminnego,</p> <p>Dobrowolne wpłaty z zakładowego funduszu socjalnego jednostek gospodarki uspołecznionej,</p> <p>Środki przekazane przez rady narodowe z nadwyżek budżetowych,</p> <p>Dobrowolne wpłaty, darowizny, zapisy osób fizycznych i prawnych oraz środki przekazane przez fundacje,</p> <p>Wpływy z imprez celowych organizowanych na rzecz FRK,</p> <p>Stałe lub okresowe dopłaty do cen biletów wstępu na imprezy kulturalne.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 4 maja 1984 roku o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury, Dz. U. PRL nr 14, z dnia 20 maja 1984 roku.

W skład Narodowej Rady Kultury weszli wybitni twórcy, organizatorzy życia kulturalnego, działacze regionalnych towarzystw kultury, przedstawiciele organizacji i związków wyznaniowych, ludzie nauki, a także przedstawiciele organizacji politycznych i organów administracji państwowej⁴².

⁴⁰ Ustawa z dnia 4 maja 1982 roku o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury, Dz. U. PRL nr 14 z dnia 20 maja 1982 r.

⁴¹ Ustawa z dnia 4 maja 1982 roku o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki, Dz. U. PRL nr 14 z dnia 20 maja 1982 r.

⁴² Ustawa z dnia 4 maja 1982 roku o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury, Dz. U. PRL nr 14 z dnia 20 maja 1982 r.

Głównym celem, dla którego powstał Fundusz Rozwoju Kultury było wyrównanie niedoborów środków na kulturę oraz tworzenie takich warunków materialnych, które umożliwiłyby jej rozwój. Fundusz ten został podzielony na fundusze odpowiadające organizacji administracji publicznej w PRL. W ramach Funduszu Rozwoju Kultury funkcjonowały więc:

fundusz centralny,
fundusze wojewódzkie,
fundusze miejskie,
fundusze gminne,
fundusze miejsko-gminne⁴³.

Do głównych źródeł finansowych Funduszu Rozwoju Kultury należały (wyszczególnienie źródeł dochodów poszczególnych podfunduszy znajduje się w tablicy 3.1):

- 1) środki wydzielone z dochodów budżetu państwa w wysokości 13,6% podatku od płac – środki te były przekazywane centralnie przez ministra finansów,
- 2) dotacja z budżetu państwa na finansowanie inwestycji w wysokości nakładów określonych w centralnym planie rocznym,
- 3) wpłaty ze środków funduszu przeciwalkoholowego w wysokości 15% rocznych wpływów na ten fundusz,
- 4) dobrowolne wpłaty, darowizny i zapisy osób fizycznych i prawnych oraz środki przekazywane przez fundacje,
- 5) dopłaty do cen artykułów użytku kulturalnego⁴⁴.

Środki gromadzone przez Fundusz były przeznaczane na finansowanie:

twórczości artystycznej oraz działalności instytucji artystycznych,
ochrony dóbr kultury oraz muzealnictwa,
bibliotek oraz rozwoju czytelnictwa,
kinematografii, działalności domów kultury, klubów, świetlic oraz innych placówek upowszechniania kultury i sztuki,
społecznego ruchu kulturalnego oraz regionalnych stowarzyszeń kulturalnych,
utrzymania, budowy i rozbudowy obiektów oraz urządzeń służących działalności kulturalnej,
doksztalcania i doskonalenia zawodowego pracowników upowszechniania kultury,

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

upowszechniania kultury polskiej za granicą,
badań i analiz naukowych z zakresu kultury i sztuki,
innych wydatków związanych z kulturą i sztuką⁴⁵.

Ustawa o urzędzie ministra kultury i sztuki stanowiła, że minister kultury i sztuki jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie kultury, wyznaczała cele jego działalności oraz zakres działań⁴⁶.

Ustawa ta stwierdza jednoznacznie, że do zakresu działania ministra kultury i sztuki należy określanie kierunków polityki kulturalnej i sposobów jej realizacji, przy czym w swych działaniach powinien on współpracować ze społecznymi przedstawicielami środowisk twórczych, stowarzyszeń kulturalnych i organizacji społecznych, co stanowiło formę uspołeczniania polityki kulturalnej prowadzonej przez Polską Rzeczpospolitą Ludową.

3.2.2. Zmiany organizacji i finansowania kultury w Polsce po roku 1989

Proces przekształceń dotyczących organizacji i finansowania kultury w Polsce jest ściśle powiązany z procesem zmian zachodzących w całej gospodarce. Rok 1989 stanowi datę przejścia gospodarki polskiej z systemu gospodarki centralnie planowanej z elementami prób wprowadzenia mechanizmów rynkowych do systemu gospodarki rynkowej. Zmiana reguł gospodarczych wymagała wprowadzenia kompleksowych reform dotyczących całej gospodarki, w tym również sektora kultury traktowanego jako część sektora usług społecznych.

Zmiany ustrojowe rozpoczęte pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku wywołały istotne przemiany w charakterze państwa, nie omijając przy tym zmian w strukturze i funkcji administracji publicznej, zarówno centralnej, jak i terytorialnej. Transformacja ustrojowa mająca swój początek w 1989 roku miała charakter ogólnego procesu dokonywanego przez rząd i parlament. Proces ten wymagał od administracji publicznej podjęcia zupełnie nowych funkcji i zadań, które umożliwiłyby realizację reform politycznych i gospodarczych, w skład których wchodziła między innymi decentralizacja władzy państwowej. Punktem wyjścia reform w dziedzinie administracji publicznej było przywrócenie samorządu terytorialnego i podział administracji państwowej na administrację rządową i samorządową. W tym celu wprowadzono w życie ustawy

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ustawa z dnia 4 maja 1984 roku o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki, op. cit.

(z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym oraz z 22 marca 1990 roku o terenowych organach administracji ogólnej oraz o pracownikach samorządowych) przywracające zasadniczy podział w administracji istniejący już w II Rzeczypospolitej⁴⁷.

Wśród zmian systemowych w gospodarce polskiej po 1989 roku największe znaczenie dla funkcjonowania sektora kultury miał proces decentralizacji⁴⁸. Można w nim wyróżnić cztery etapy.

Etap pierwszy miał miejsce w latach 1989-1991. Stanowił on wstępny etap transformacji, w trakcie którego przeprowadzono prywatyzację rynku książki i rynku muzycznego oraz zapoczątkowano proces decentralizacji zadań publicznych z zakresu kultury. W okresie tym większość istniejących instytucji upowszechniania kultury, takich jak biblioteki, domy kultury, świetlice i kluby oraz niektóre muzea zostały przejęte przez gminy. Przekazanie instytucji upowszechniania kultury gminom było nie tylko wynikiem realizacji założeń nowego, demokratycznego państwa, lecz również wynikało ze złej sytuacji gospodarczej.

W etapie drugim, trwającym od 1991 do 1993 roku podjęta została próba systemowej reformy instytucji kultury. Wyraźnej decentralizacji uległo zarządzanie instytucjami kultury, co znalazło wyraz w ich nowym podziale odpowiadającym trzem poziomom organizacyjnym kraju. Pierwszy poziom stanowią instytucje kultury o wyróżniającym się znaczeniu dla kultury narodowej, które pozostają pod bezpośrednią opieką Ministerstwa Kultury i Sztuki i są przez te instytucje finansowane. Poziom drugi stanowią instytucje kultury znajdujące się pod opieką państwa. Są one nadzorowane i finansowane przez wojewodów przy wyraźnym wsparciu szczebla centralnego. Poziom trzeci stanowią instytucje podporządkowane samorządom terytorialnym, a ich działalność jest wspomagana przez szczebel wojewódzki. W roku 1991 uchwalona została Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 1991 r., nr 114, poz. 493), która po kilku nowelizacjach obowiązuje do dzisiaj.

Trzeci etap decentralizacji w sferze kultury przypadł na lata 1993-1997. W okresie tym nie wprowadzono znaczących zmian, które byłyby kontynuacją procesów decentralizacyjnych w kulturze, miały natomiast miejsce liczne gesty ze strony władzy centralnej mające podkreślić opiekuńczy charakter państwa nad sferą kultury.

⁴⁷ J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s.138.

⁴⁸ W wyniku decentralizacji Polska została podzielona na następujące jednostki terytorialne administracji publicznej (według danych statystycznych GUS za rok 2008): 16 województw (NUTS 2), 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatów (NUTS 4), 2478 gmin (NUTS 5).

Czwarty etap decentralizacji rozpoczął się w roku 1997 i trwał do roku 2001. W tym czasie reforma decentralizacyjna została zakończona. Pojawiły się samorządowe województwa, powiaty i gminy, a organizatorami większości dotychczasowych państwowych instytucji kultury stały się głównie jednostki samorządu wojewódzkiego⁴⁹.

W wyniku procesu decentralizacji administracji publicznej zmianom ulegał udział poszczególnych podmiotów publicznych w organizowaniu i finansowaniu działalności kulturalnej. Jednakże pomimo zmian, udział organów państwowych w tym zakresie pozostał znaczący. Wynika to z roli, jaka przypada organom państwowym, pełniącym zarówno funkcję regulacyjną w zakresie organizacji i finansowania działalności kulturalnej jak również występujących w charakterze bezpośredniego organizatora instytucji kultury.

Funkcja regulacyjna organów państwowych przejawia się w decyzjach parlamentu i rządu stanowiących przepisy prawne odnoszące się do działalności kulturalnej. Obowiązek organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej nadal pozostaje w gestii naczelných i centralnych organów administracji państwowej, a głównym organem administracji państwowej w dziedzinie kultury jest minister właściwy do spraw kultury.

W zakres działań ministra wchodzi między innymi: popieranie działalności widowiskowej i rozrywkowej, organizowanie i wspieranie wystaw artystycznych, ochrona dóbr kultury, muzealnictwa oraz kultury ludowej i rękodzieła artystycznego. Ministrowi podlegają również kwestie z zakresu edukacji kulturalnej, wymiany kulturalnej z zagranicą, wspierania wydawnictw, księgarstwa, bibliotek i czytelnictwa oraz amatorskiego ruchu artystycznego, organizacji i stowarzyszeń regionalnych i społeczno-kulturalnych.

Minister właściwy do spraw kultury jest również bezpośrednim organizatorem działalności kulturalnej dla narodowych instytucji kultury, czyli dla instytucji, które są szczególnie ważne dla rozwoju kultury narodowej o zasięgu ogólnokrajowym, takich jak: Biblioteka Narodowa w Warszawie, Filharmonia Narodowa w Warszawie, Poznaniu i Krakowie, Narodowy Instytut Audiowizualny.

W latach 1991-1998 zaszły istotne zmiany w kręgu organizatorów. Poza ministrem właściwym do spraw kultury, podmiotami uczestniczącymi w organizowaniu i finansowaniu działalności kulturalnej w Polsce byli wojewodowie oraz organy samorządu gminnego. Wojewodowie mieli prawo organizowania działalności państwowych instytucji kultury, takich jak wojewódzkie biblioteki publiczne, biura wystaw artystycznych,

⁴⁹ *Raport o stanie kultury*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2009, s. 17-19.

filharmonie, operetki, teatry, muzea. Państwowe instytucje kultury były podległe wojewodom do roku 1998.

Od maja 1990 roku prawo organizowania działalności kulturalnej zostało przyznane również organom samorządu gminnego. Na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku samorząd ten został zobowiązany do wykonywania zadań publicznych, a przede wszystkim do zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, w tym także potrzeb z zakresu kultury. Prowadzenie działalności kulturalnej jest po dzień dzisiejszy zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym. Do zadań gminy z zakresu kultury należy głównie prowadzenie instytucji upowszechniania kultury oraz bibliotek gminnych. Pomimo zaliczenia działalności kulturalnej do zadań własnych gminy, obowiązki ciążące w tym zakresie na samorządzie gminnym nie są konkretnie sprecyzowane. Stanowi to poważny problem, ponieważ kształt życia kulturalnego danej społeczności lokalnej pozostaje w dużej mierze uzależniony od woli i zaangażowania samorządu oraz od aktywności i siły przekonywania przedstawicieli środowiska kultury danego regionu⁵⁰.

Od roku 1999 rozszerzeniu uległ krąg organizatorów działalności kulturalnej (obok samorządu gminnego) na samorząd powiatowy⁵¹ i wojewódzki⁵². Obowiązkiem powiatu jest wykonywanie zadań z zakresu kultury i ochrony dóbr kultury o charakterze ponad gminnym. Do zadań województwa w zakresie kultury należy prowadzenie polityki rozwoju województwa, której jeden z elementów stanowi wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego. Samorząd wojewódzki jest również uprawniony do wykonywania zadań z zakresu kultury i ochrony jej dóbr o charakterze wojewódzkim. Po roku 1999 organizatorami działalności kulturalnej przestali być wojewodowie, co było zgodne z założeniami procesu decentralizacji. Instytucje prowadzone wcześniej przez wojewodę zostały przejęte przez powiaty. W sposób analogiczny odbyło się przejęcie przez samorząd wojewódzki instytucji kultury działających na jego terenie, a prowadzonych wcześniej przez ministrów i kierowników urzędów centralnych⁵³.

Organizacja i finansowanie kultury w Polsce regulowane są przez dwie ustawy o charakterze ogólnym oraz cztery ustawy „branżowe”. Pierwszą ustawą regulującą podstawowe kwestie organizacji i finansowania kultury jest ustawa z dnia 25 października

⁵⁰ J. Przybylska, *Finansowanie działalności kulturalnej w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 52-55.

⁵¹ Dziennik Ustaw 2001 Nr 142, poz. 1592.

⁵² Dziennik Ustaw 2001 Nr 142, poz. 1590

⁵³ Ibidem, s. 52-56.

1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Reguluje ona główne zasady funkcjonowania instytucji kultury i rozdzielania wydatków publicznych na kulturę.

Drugą ustawą podstawową dla organizacji kultury jest ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych regulująca ogólne zasady działania podmiotów sektora finansów publicznych. Uzupełnieniem ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej są cztery ustawy „branżowe”:

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury zastąpiona ustawą z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach;

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o kinematografii, zastąpiona ustawą z dnia 30 czerwca 2005 roku;

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach.

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa działalność kulturalną jako działalność polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury oraz wskazuje państwo jako głównego mecenasa tej działalności. Obok państwa mecenat nad kulturą sprawują również organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości. W ustawie tej określone są również formy organizacyjne działalności kulturalnej. W szczególności są to: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Działalność kulturalną mogą prowadzić zarówno osoby prawne jak i osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Organizatorem instytucji kultury mogą być zarówno ministrowie i kierownicy urzędów centralnych (państwowe instytucje kultury) oraz jednostki samorządu terytorialnego (samorządowe instytucje kultury). Organizator jest zobowiązany do wydania aktu o utworzeniu instytucji kultury, który to akt zawiera określenie jej nazwy, rodzaju, siedziby i przedmiotu działania. Zadaniem organizatora działalności kulturalnej jest zapewnienie instytucji kultury środków niezbędnych do rozpoczęcia prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Działanie poszczególnych instytucji kultury realizowane jest na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego im przez odpowiedniego organizatora. Statut instytucji kultury zawiera takie elementy jak: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, zakres działalności, organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, sposób uzyskiwania środków

finansowych, zasady dokonywania zmian statutowych oraz postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza prowadzić taką działalność. Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć swoją działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej reguluje również zasady gospodarki finansowej instytucji kultury. Zgodnie z jej zapisami instytucje kultury gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan jej działalności. Plan ten musi być zatwierdzony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi. Określa ona również zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach. Organizuje ona również organy ochrony zabytków.

Ustawa ta definiuje kategorię zabytku. Zgodnie z artykułem 3 zabytek jest to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub będące związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Ochrona zabytków polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

- zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie, zagospodarowanie i utrzymanie zabytków;
- zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
- udaremnienie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
- kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
- uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Opiekę nad zabytkiem sprawuje jego właściciel. Opieka ta polega w szczególności na zapewnieniu warunków: naukowego badania i dokumentowania zabytku, prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i

utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystanie z niego w sposób zapewniający trwałe zachowanie wartości, popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

W celu stworzenia warunków niezbędnych dla prawidłowej realizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego inicjuje i opracowuje krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. W programie tym zostają określone cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi, warunki i sposób finansowania planowanych działań a także harmonogram ich realizacji. Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami opracowuje się na okres 4 lat. Musi on być uchwalony przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który to minister przedstawia co 2 lata Radzie Ministrów sprawozdanie z jego realizacji.

Kolejną ustawą branżową regulującą w sposób szczegółowy organizację kultury w Polsce jest ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach. Muzeum zostało w niej zdefiniowane jako jednostka organizacyjna, nie nastawiona na osiąganie zysku. Celem działalności instytucji muzealniczej jest sprawowanie opieki nad zabytkami, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie kontaktu ze zbiorami. Realizacja celów muzeum następuje poprzez:

- gromadzenie zabytków (w zakresie określonym w statucie instytucji),
- katalogowanie i naukowe opracowywanie zgromadzonych muzealiów,
- przechowywanie gromadzonych zabytków w sposób zapewniający im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo oraz magazynowanie ich w taki sposób, by były one dostępne dla celów naukowych,
- zabezpieczenie i konserwację muzealiów,
- urządzanie wystaw,
- organizowanie badań i ekspedycji naukowych,
- prowadzenie działalności edukacyjnej i udostępnianie zbiorów w tym celu,
- zapewnienie właściwych warunków zwiedzania i korzystania ze zbiorów,
- prowadzenie działalności wydawniczej.

Ustawa dzieli muzea na muzea państwowe, które tworzone są przez organy administracji rządowej oraz na muzea samorządowe, które są tworzone lub przejmowane przez jednostki

samorządu terytorialnego. Nadzór nad muzeami sprawuje minister właściwy do spraw kultury i sztuki.

Jednostka będąca jednostką muzealną może prowadzić własną działalność gospodarczą. Działalność ta stanowi jednak działalność dodatkową muzeum, a zyski z niej przeznaczone są na prowadzenie działalności statutowej.

Ustawa o bibliotekach z 1997 roku reguluje kwestię organizacyjną jednostek bibliotecznych. Organizatorami tego typu instytucji kultury są ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto organizatorami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Do obowiązków organizatora należy zapewnienie lokalu oraz zagwarantowanie środków na: wyposażenie, prowadzenie działalności bibliotecznej (szczególnie istotne jest zapewnienie środków na zakup materiałów bibliotecznych) oraz doskonalenie zawodowe pracowników.

Formą organizacyjną bibliotek publicznych w Polsce są instytucje kultury. Do bibliotek publicznych zakwalifikować można Bibliotekę Narodową, biblioteki należące do jednostek samorządu terytorialnego oraz biblioteki naukowe stanowiące oddzielną kategorię. Do bibliotek naukowych zalicza się (obok Biblioteki Narodowej):

biblioteki organizowane przez szkoły wyższe,

biblioteki Państwowej Akademii Nauk,

biblioteki organizowane przez jednostki badawczo rozwojowe.

Biorąc pod uwagę systemowe zmiany podejmowane w kulturze po transformacji ustrojowej można zauważyć, że ich głównym celem było wprowadzenie mechanizmów sprzyjających racjonalnemu i efektywnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, dokonanie zmian w zakresie kompetencji administracji publicznej, decentralizacja zarządzania instytucjami kultury i zwiększenie ich autonomii oraz umożliwienie podmiotom prywatnym partycypacji w realizacji zadań z zakresu kultury i sztuki. Pomimo wprowadzenia wielu zmian, politykę kulturalną po transformacji ustrojowej można uznać za pasywną i chaotyczną, przez co kultura biernie dostosowuje się do zmian zachodzących w państwie, gospodarce i społeczeństwie⁵⁴.

⁵⁴ *Raport o stanie kultury*, op. cit., s. 7.

Rozdział 4

Organizacja i finansowanie kultury we Francji

4.1. Historyczny rozwój organizacji i finansowania kultury we Francji

4.1.1. Początki rozwoju kultury we Francji

Na rozwój kultury Francji istotny wpływ miał podbój Galii przez Imperium Rzymskie w IV wieku naszej ery. O ile samo zdobycie ziem późniejszego państwa Franków miało krwawy charakter, o tyle proces romanizacji ludności tubylczej przebiegał w sposób łagodny, a administrowanie podbitym krajem nie miało znamion wrogiej okupacji. Skuteczność procesu romanizacji Galów wynikała z charakteru polityki Imperium Rzymskiego wobec zdobytych ludów, w której można wyróżnić dwa zasadnicze aspekty. Po pierwsze, po przyłączeniu zdobytych ziem do Imperium, każdy wolny człowiek stawał się automatycznie obywatelem Rzymu. Po drugie, lokalni arystokraci bardzo często otrzymywali wysokie urzędy.

Wraz z postępującym procesem asymilacji podbitych ziem, kultury lokalne mieszały się z kulturą Imperium. Łacina bardzo szybko rozpowszechniła się wśród arystokracji galijskiej. Oprócz języka, do kultury ówczesnej Galii przedostały się tradycje i zwyczaje arystokracji rzymskiej, w tym bogata i żywa tradycja mecenatu nad kulturą. Wpływ kultury rzymskiej na późniejszą kulturę Francji był tak duży, że po upadku Imperium Rzymskiego i zajęciu Hiszpanii przez Arabów w VII wieku, kraj ten stał się najważniejszym kulturotwórczym krajem Europy¹.

Za początek państwa francuskiego przyjąć można datę 25 grudnia 496 roku, kiedy to frankijski władca, Chlodwig, przyjął chrzest. Władca ten w okresie swojego panowania podbił całą Galię i dał początek dynastii Merowingów. Pomimo zjednoczenia, państwo Franków było wielokulturowe i wielonarodowościowe. Wysoka kultura dynastii Merowingów to przede wszystkim kultura powstająca w klasztorach – przepisywanie starych tekstów i znajomość antycznej klasyki.

¹ J. Kowalski, A. Loba, M. Loba, J. Prokop, *Dzieje kultury Francuskiej*, PWN, Warszawa 2007, s. 26-30.

Z punktu widzenia rozwoju kultury, jak również kulturotwórczej roli Francji na tle państw Europy istotnym okresem jest czas panowania Karola Wielkiego (lata 768-814), nazywany również Renesansem Karolińskim. O znaczeniu dzieła Karola Wielkiego świadczy fakt, że mit jego imperium stał się częścią własności kultury europejskiej, a w większości języków europejskich słowo *król* pochodzi właśnie od jego imienia. Głównym celem przyświecającym temu władcy była odbudowa Cesarstwa Rzymskiego, polegająca na uniwersalizacji i ujednoliceniu państwa Karolingów poprzez zapewnienie jedności wiary, kultury i systemu administracji.

Czasy Renesansu Karolińskiego stanowią okres rozkwitu kultury średniowiecza. Sam Karol Wielki, na wzór rzymskich cesarzy, był mecenasem sztuki. Zapraszał na swój dwór wybitne osobowości tamtych czasów, aby realizowały powierzone im zadania. Często praktyką tego władcy było nadawanie tym ludziom, po zrealizowanej pracy, funkcji biskupów i opatów. Jego dwór stał się centrum kultury muzycznej – została w nim utworzona *schola cantorum*, komponowano chorały gregoriańskie, powstawały księgi poświęcone śpiewom liturgicznym oraz pojawiły się nowe gatunki muzyczne, stanowiące dodatek do tradycyjnej oprawy mszy – sekwencje, tropy, hymny kościelne. W sztuce nastąpił silny nurt odrodzenia form sztuki antycznej, które zostały połączone z formami charakterystycznymi dla sztuki barbarzyńskiej. Symbolem tej epoki jest pałacowa kaplica akwizgrańska Karola Wielkiego zbudowana przez architekta Odon z Metz na przełomie VIII i IX wieku. Wielką popularność zyskało malarstwo książkowe. Rozkwit tej dziedziny sztuki był możliwy dzięki sprowadzeniu do Akwizgranu z Włoch i Bizancjum mistrzów sztuki iluminatorskiej. Największe arcydzieło malarstwa książkowego tego okresu to „Psałterz Utrechcki” (nazwany tak od obecnego miejsca przechowywania) powstały w 830 roku w Reims².

W późniejszych latach, duży wpływ na kulturę francuską miały wojny włoskie (lata 1494-1559), którym towarzyszyło łupienie dóbr kultury sąsiedniego kraju. W okresie tym (panowanie Franciszka I) Francja otworzyła się na wpływy renesansu. Kontakt z kulturą przeżywającą największy rozkwit rozbudziła apetyt arystokracji na sztukę, kształtując przyszłych mecenasów. Sam Franciszek I prowadził szeroko zakrojoną politykę kulturalną. Ambicją tego króla było uczynienie z Francji nowego centrum kultury. Przekonał on do przybycia na swój dwór artystów włoskich tej miary co Leonardo da Vinci, Giovanni Battista Rosso czy Benvenuto Cellini. Jego kolekcja malarstwa dała początek zbiorom Luwru, a księgozbiór stał się zaczątkiem Biblioteki Narodowej³.

² Ibidem, s. 61-68.

³ Ibidem, s. 232-236.

Wiek XVII stanowi początek kształtowania się współczesnego modelu polityki kulturalnej Francji. Kultura przestała być jedynie domeną dworu i arystokracji. W powstających w Paryżu salonach zamożni mieszczaństwo mogli rozwijać swoje pasje i ambicje kulturalne. Do najbardziej znanych salonów należały: Hôtel de Rambouillet oraz Salon Panny de Siudry. Ideałami estetycznymi salonów stała się kultura troski o siebie, estetyzacja życia i dandyzm.

Wiek ten stanowi również czas, w którym nastąpiła centralizacja kultury, stanowiąca początek późniejszych procesów jej etatyzacji. W okresie tym nastąpił zanik regionalnych ośrodków kultury. Zmniejszyła się również rola lokalnych mecenasów sztuki. Postacią, która przyczyniła się do tego stanu rzeczy był Kardynał Armand Jean Richelieu (1585–1642). Był on świadomy znaczenia i roli kultury, zarówno w tworzeniu wizerunku monarchii, jak i całego państwa. Wprowadził on system rozdziału pensji i subwencji królewskich, przez co każdy ambitny artysta, chcąc realizować swoją karierę, musiał udać się do stolicy. Dostrzegając wielość stowarzyszeń kulturalnych, grup i salonów, postanowił on nadać jednej z tych instytucji charakter oficjalny. W ten sposób w roku 1634 została powołana Akademia Francuska, która rok później została oficjalnie uznana przez króla Ludwika XIII. Celem Akademii była wspólna praca intelektualna nad ustaleniem reguł i wzorca języka francuskiego oraz poszukiwania artystyczne i literackie. Członkowie tej instytucji znaleźli się pod mecenatem króla, a dzięki uzyskiwanym subwencjom sami mogli rozdawać nagrody i pensje artystom, w czym upatrywano próbę kontrolowania poglądów i podporządkowania twórców władzy królewskiej. Opiekunami Akademii byli kolejni władcy i prezydenci Francji⁴.

4.1.2. Tradycje interwencjonistyczne

Wciąż żywa we Francji tradycja interweniowania państwa w kulturę miała swój początek wraz z nastaniem epoki Króla Słońce – Ludwika XIV. Był to okres centralizacji życia politycznego, administracji i gospodarki. Dwór stał się głównym ośrodkiem życia, zarówno towarzyskiego, jak i kulturalnego. Głównymi motywami mecenatu królewskiego były: potrzeba ostentacyjnej manifestacji swojego prestiżu oraz chęć ujednolicenia kultury i uzyskania większej kontroli nad społeczeństwem. Od czasów panowania Franciszka I aż do

⁴ Ibidem, s. 307-309.

Rewolucji panowało przekonanie, że król, budując swoją chwałę, przekazuje jej część na poddany mu naród⁵.

Większość władców Francji panujących przed Królem Słońce zajmowała się mecenatem królewskim w klasycznej jego formie. Polegał on na tym, że król, korzystając z własnych środków, pozyskanych z podatków i podbojów, dokonywał inwestycji w dzieła sztuki oraz finansował wybrane przez siebie instytucje. Mecenat królewski prowadzony przez Ludwika XIV znacząco odbiegał od dotychczasowego modelu. Był to mecenat zinstytucjonalizowany. Kwestia mecenatu pozostawała w gestii króla i była zależna od jego woli, jednakże do prowadzenia tej działalności nie korzystał on z własnych środków. Finansowaniem ambicji króla w dziedzinie kultury zajmowały się utworzone przez niego w tym celu wyspecjalizowane instytucje. Częstokroć miały one stanowić konkurencję dla instytucji już istniejących. Jako przykład posłużyć może Akademia Królewska (późniejsza Akademia Francuska), która miała stanowić przeciwwagę dla kontrolowanej przez Kościół Sorbony⁶.

Wraz z nadejściem panowania Ludwika XIV kultura nabrała charakteru propagandowego. Twórczość, będąc pod ścisłą kontrolą królewskiego dworu, miała służyć głównie celom gloryfikacji króla i jego królestwa. Propaganda ta miała umocnić władzę centralną oraz zapewnić władcy kontrolę nad ideami i artystami poprzez funkcjonowanie państwowych akademii. Pierwotnym celem tworzonych przez króla akademii była pomoc finansowa i materialna artystom. Jednakże w krótkim czasie cel działalności akademii uległ zmianie. Od tej chwili akademie miały za zadanie kontrolę twórców oraz zapewnienie powstawania dzieł zgodnych z polityką kulturalną króla, gloryfikujących władzę absolutną. W okresie swego panowania Ludwik XIV utworzył następujące akademie⁷:

- Akademię Malarstwa i Rzeźby w 1648,
- Akademię Inskrypcji i Literatury w 1663,
- Królewską Akademię Nauk w 1666,
- Akademię Architektury w 1671,
- Akademię Muzyki w 1672.

W czasach panowania Ludwika XIV powstała baza dla interwencjonizmu państwowego w dziedzinie kultury. Zachowanie dziedzictwa narodowego, stworzenie systemu finansowania instytucji kulturalnych o wysokim dla państwa prestiżu, wsparcie dla artystów stały się tradycyjnymi funkcjami państwa niezbędnymi dla budowania narodowego splendoru. Można

⁵ X. Greffe, S. Pflieger, *La politique culturelle en France*, La Documentation Française, Paris 2009, s. 16.

⁶ J. Farchy, D. Sagot-Duvaurox, *Économie des politiques culturelles*, Presses Universitaires de France, Paryż 1994, s. 52.

⁷ J. Kowalski, A. Loba, M. Loba, J. Prokop, *Dzieje kultury...*, op. cit., s. 315.

uznać, że w okresie tym powstał pierwowzór późniejszego ministerstwa kultury. Pierwszym ministrem z nadania króla został nadzorca budynków królewskich, który był nazywany *ministrem splendoru królewskiego i chwały Królestwa*⁸.

W XVIII wieku centralizm polityki kulturalnej zmalał. Powstało wiele akademii poza Paryżem. Kościół Katolicki i cechy artystów odzyskały swoją pozycję i zdolność do działania. Jako przykład może posłużyć Akademia w Saint Luc, która należała do cechów artystycznych. Członkowie tej Akademii stali w jawnej opozycji do instytucji akademii królewskich, które krytykowali za stwarzanie monopolu na gruncie sztuk pięknych oraz hamowanie swobody twórczej i cenzurę⁹. Wiek ten stanowi również czas, w którym ukonstytuowała się nowa klasa społeczna, jaką było mieszczaństwo. Wraz z jej rozwojem upowszechniały się coraz mocniej idee liberalne. Fakt ten poddawał w wątpliwość dotychczasowe metody prowadzenia polityki kulturalnej oparte na centralizacji władzy i cenzurze.

Ważnym etapem w budowaniu współczesnego rozumienia polityki kulturalnej była Rewolucja Francuska (1789-1799). Był to czas odejścia od idei centralistycznych. W kwestiach związanych z kulturą podkreślano wagę kultury narodowej, której tworzenie przestało być przywilejem elit. Poszukiwano takich ustaleń porządku kulturowego, które odpowiadałyby nowemu porządkowi politycznemu.

Początkowo nowo utworzone po Rewolucji władze negowały zasadność prowadzenia jakiegokolwiek polityki kulturalnej, traktując ją jako symbol absolutyzmu i Starego Porządku. Jednakże postępująca dewastacja dóbr kultury przejętych w drodze rewolucji wymusiła na Zgromadzeniu Narodowym zweryfikowanie dotychczasowego podejścia. W 1790 roku została powołana specjalna komisja – Komitet Ocalenia Publicznego, której celem było ustalenie nowej polityki dotyczącej kultury. Prace Komitetu przyczyniły się do sformułowania jednych z pierwszych definicji pojęcia dziedzictwa kulturalnego. Jego członkowie wystąpili również z inicjatywą utworzenia instytucji Konserwatora Publicznego, który miał zajmować się zachowaniem materialnych i niematerialnych dóbr kultury¹⁰. Najlepszy przykład założeń nowej polityki kulturalnej stanowi utworzone w 1793 roku muzeum w Luwrze. Ustanowienie tej instytucji miało dwa zasadnicze założenia. Pierwszym

⁸ J. Farchy, D. Sagot-Duvaurox, *Économie ...*, op. cit., s. 53.

⁹ Ibidem, s. 53.

¹⁰ X. Greffe, S. Pflieger, *La politique ...*, op. cit., s. 18.

było kształtowanie i zreformowanie gustów obywateli. Drugim – kształcenie artystów. Dzięki tego typu inicjatywom, sztuka stała się dostępna dla wszystkich.¹¹

Komitet Ocalenia Publicznego upolitycznił sferę kultury, co było szczególnie widoczne w dziedzinie teatru. W Artykule I Dekretu z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego z 2 sierpnia 1793 roku przeczytać można, że w tych teatrach paryskich, które zostaną wyznaczone przez władze miejskie, będą wystawiane trzy razy w tygodniu tragedie republikańskie oraz inne sztuki dramatyczne prezentujące sławne wydarzenia Rewolucji i cnoty obrońców wolności. Raz w tygodniu jedno z tych przedstawień miało być wystawiane na koszt Republiki. W Artykule II zawarty został zapis, mówiący o tym, że każdy teatr przedstawiający sztuki deprawujące ducha publicznego i rozbudzające haniebny przesąd monarchiczny zostanie zamknięty, a dyrektor uwięziony i ukarany z całą surowością prawa¹². Zgodnie z tymi zapisami, teatr został upolityczniony i podporządkowany funkcji propagandowej nowych władz.

Nowe władze ogłaszały również szereg konkursów plastycznych na propagandowe dzieła mające upamiętnić dokonania Rewolucji i przedstawić ją jako akt fundatorski nowego porządku społecznego i politycznego. Przykładem prowadzenia tego typu polityki kulturalnej może być konkurs ogłoszony przez Komitet Ocalenia Publicznego z 24 kwietnia 1794 roku, w którym wzywa się: *[...] wszystkich artystów Republiki do udziału w konkursie na pomniki z brązu i marmuru, które mają przypominać potomności najchwalebniejsze epoki Rewolucji Francuskiej, przedstawiane już na święcie zjednoczenia 10 sierpnia ubiegłego roku. [...] Przedmiotem konkursu są: 1° statua Natury odrodzonej na ruinach Bastylii; 2° łuk tryumfalny z 6 października na bulwarze, zwanym des Italiens, z zaproszeniem, by artyści architektki lepiej go usytuowali; 3° statua Wolności na placu Rewolucji; 4° statua Ludu francuskiego powalającego federalizm*¹³.

Tak prowadzona polityka propagandy kulturalnej doprowadziła do zbiorowej egzaltacji tłumów. Organizowano powszechne uroczystości ku czci Rewolucji. Jednym z ważniejszych „świeckich świąt” było Święto Federacji, podczas którego dziesiątki tysięcy osób przybyło do Paryża, by reprezentować swoje prowincje w zbiorowym akcie zjednoczenia całej Francji, która miała sięgać wyżej, niż stanowe i lokalne podziały. Takie praktyki prowadziły do unifikacji państwa. Wprowadzono wówczas nowy podział administracyjny, w którym ujednolicone departamenty zastąpiły dotychczasowe prowincje. Zwalczano wszelkie

¹¹ J. Farchy, D. Sagot-Duvauroux, *Économie ...*, op. cit., s. 54.

¹² R. Rolland, *Le Théâtre du peuple*, Paris 1913, s. 171-172, [w:] J. Kowalski, A. Loba, M. Loba, J. Prokop, *Dzieje kultury...*, op. cit., s. 403.

¹³ J. Kowalski, A. Loba, M. Loba, J. Prokop, *Dzieje kultury...*, op. cit., s. 403.

przejawy odrębności lokalnej, takie jak dialekty oraz lokalne systemy miar (ustanowienie systemu dziesiętnego). Miało to na celu unifikację administracyjną kraju¹⁴.

W okresie Cesarstwa polityka kulturalna Francji była, zwłaszcza pod względem organizacyjnym, połączeniem polityki czasów Rewolucji i Ludwika XIV. Wprowadzono podział instytucji kultury. Instytucje należące administracyjnie do departamentów znalazły się pod bezpośrednią kuratelą prefektów, podczas gdy instytucje centralne podporządkowane były bezpośrednio rządowi. Zasadniczą zmianą w polityce kulturalnej Napoleona I w stosunku do polityki czasów Rewolucji było podporządkowanie ideowe instytucji kultury. Ich głównym celem stało się służenie państwu i jego propagandzie, a nie oświecanie społeczeństwa.¹⁵

Okres III Republiki stanowi czas odejścia od koncepcji interwencjonizmu państwa w dziedzinę kultury, pomimo utworzenia w 1881 roku stanowiska Ministra Sztuki, którym został Antonin Proust, dziennikarz i polityk. Państwo zawęziło swoje pole interwencji w kulturę do dwóch dziedzin, jakimi było szkolnictwo artystyczne i ochrona dziedzictwa narodowego. Zostały ustanowione szkoły podstawowe o charakterze laickim. Szkolnictwo artystyczne nadal finansowane było z budżetu państwa, jednakże środki przeznaczane na ten cel zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Główne zmiany polityki kulturalnej zaszły na polu ochrony dziedzictwa narodowego. W latach 1887, 1907 i 1913 wprowadzono kolejno przepisy, które stwarzały odpowiednie ramy prawne regulujące tę dziedzinę kultury, z których najistotniejszym było ustalenie klasyfikacji zabytków.

Kwestie twórczości artystycznej zostały przekazane sektorowi prywatnemu. Subwencje na ten cel, głównie na twórczość teatralną, zostały zredukowane do minimum, przez co w dość krótkim czasie nastąpił zanik tych gatunków teatralnych, które uznawane były za mało komercyjne. Koniec XIX wieku stanowi tryumf operetki, występów kawiarnianych i music-halli. Rola teatrów istniejących poza Paryżem została zmarginalizowana. Wystawiały one jedynie te spektakle, które odniosły komercyjny sukces w stolicy. W dziedzinie sztuk plastycznych twórczość została podporządkowana prawom rynkowym. Pomimo tego, że kontrola nad twórczością została powierzona niezależnemu organowi, jakim była Rada Generalna do spraw Sztuk Pięknych, składająca się z instytucji kultury i artystów, to główny ciężar organizacji i finansowania rynku sztuki przejęły na siebie autorskie galerie, które zajęły się promocją najwybitniejszych artystów epoki. To właśnie w tym czasie narodziła się instytucja marszanda, stanowiąca odmianę mecenatu prywatnego. Marszandzi wspierali

¹⁴ Ibidem, s. 404.

¹⁵ J. Farchy, D. Sagot-Duvauroux, *Économie ...*, op. cit., s. 54.

artystów materialnie i organizowali im wystawy. Do najbardziej znanych marszandów czasów III Republiki należeli Paul Durand-Ruel – związany z impresjonistami, Ambroise Vollard, wspierający Paula Cézanne’a i Paula Gauguin’a oraz Daniel-Henry Kahnweiler związany z ruchem kubistów¹⁶.

Paradoksalnie, pomimo braku interwencji państwa w kulturę, Francja w dość krótkim czasie stała się światowym centrum sztuki. Zauważono wówczas, że pomoc państwa w obszarze kultury, aby była efektywna, nie może stawiać sobie za cel promowania artystów i kreowania geniuszy, lecz powinna skupiać się na pomocy socjalnej dla tej grupy zawodowej oraz wspieranie dziedzin twórczości, które wymagają dużych nakładów finansowych, takich jak teatr, kino czy rzeźba monumentalna. Liberalna polityka kulturalna III Republiki lepiej sprawdzała się w przypadku sztuk wizualnych, niż teatru.

Polityka kulturalna tego okresu była ograniczona w dwojaki sposób. Po pierwsze, państwo prowadziło za pośrednictwem szkoły politykę kulturowego ujednolicania narodu. Kultury lokalne nie były dotowane w takim stopniu, jak kultura narodowa. Po drugie, państwo umożliwiało i promowało dostęp do kultury na szeroką skalę, przyczyniając się do demokratyzacji kultury. Jako przykłady umożliwienia uczestnictwa w kulturze jak najszerzej rzeszy społeczeństwa posłużyć mogą tradycje „popularnych poniedziałków” (*lundis populaires*) organizowanych przez Comédie Française, polegające na sprzedaży w tym dniu biletów po obniżonych cenach oraz ustalanie w muzeach dni, w których wstęp był bezpłatny¹⁷.

4.1.3. Współczesna polityka kulturalna Francji

Na kształt współczesnej polityki kulturalnej Francji największy wpływ mieli dwaj Ministrowie Kultury tego kraju – André Malraux (1901-1976) i Jack Lang (1939). Pierwszy był związany z rządami generała Charles’a de Gaulle’a (1890-1970). Drugi z prezydenturą François’a Mitterrand’a (1916-1996). Zarówno Malraux, jak i Lang, opowiadali się za demokratyzacją kultury, jednakże rozumieli ją w odmienny sposób.

W 1958 roku do władzy doszedł generał Charles de Gaulle, zapoczątkowując okres V Republiki. Została uchwalona nowa konstytucja, która ograniczała władzę parlamentu, zwiększając jednocześnie władzę rządu i prezydenta. Korzystając z przywilejów

¹⁶ Ibidem, s. 56.

¹⁷ Ibidem, s. 57.

zagwarantowanych w konstytucji, de Gaulle utworzył w 1959 roku Ministerstwo Kultury. Sterowanie nowym ministerstwem zostało powierzone znanemu prozaikowi, André Malraux. Utworzenie nowego ministerstwa miało przyczynić się do zlikwidowania nakładających się kompetencji w zakresie realizacji polityki kulturalnej¹⁸.

Zakres działań nowego ministerstwa został określony dekretem z 24 lipca 1959 roku. Do głównych zadań Ministerstwa Kultury należało:

- 1) udostępnianie i upowszechnianie dzieł ludzkości, a przede wszystkim francuskich,
- 2) zapewnienie jak najszerszego dostępu do dzieł francuskiego dziedzictwa kulturalnego,
- 3) wspieranie tworzenia nowych dzieł sztuki i ducha, które dziedzictwo to wzbogacają.

Dekret ten potwierdził cele priorytetowe, jakimi były demokratyzacja i pluralizm kulturowy. Tym samym, w polityce kulturalnej Francji nastąpiło przejście od idei państwa dbającego biernie o zachowanie dziedzictwa kulturowego, do idei państwa odgrywającego w kulturze aktywną rolę¹⁹.

Malraux na posiedzeniu Izby Deputowanych 27 października 1966 roku przedstawił swoją koncepcję demokratyzacji kultury w sposób następujący: *„Istnieją dwa sposoby realizacji polityki kulturalnej: sowiecki i demokratyczny. Kultura dla wszystkich i kultura dla każdego. W pierwszym przypadku wszyscy mają podążać w tym samym, wyznaczonym kierunku. W drugim przypadku, wszyscy ci, którzy czegoś pragną, mają prawo to uzyskać. Nie ma wątpliwości, że wybieramy kulturę dla każdego”*²⁰.

Aby osiągnąć cel demokratyzacji kultury, Malraux zainicjował program budowy Domów Kultury (*Maisons De La Culture*). Założeniem pięcioletniego planu budowy Domów Kultury było stworzenie miejsc, umożliwiających kontakt społeczeństwa ze sztuką i aktywne uczestnictwo w kulturze. Instytucje te miały mieć charakter wielofunkcyjny, przez co koszty ich budowy były wysokie, ponieważ wiązały się ze stworzeniem odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej realizację koncertów, projekcję filmów, wystawianie sztuk teatralnych i organizację wystaw. Ze względu na wysokie koszty budowy pod koniec kadencji Malraux ukończono zaledwie siedem Domów Kultury. Do chwili obecnej udało się ukończyć zaledwie 15 z nich.

W polityce kulturalnej czasów Malraux zaobserwować można uprzywilejowaną pozycję sztuk pięknych. Fakt ten miał miejsce ze względu na ich sposób oddziaływania na społeczeństwo. Taka polityka kulturalna miała na celu poszukiwanie pogodzenia dwóch

¹⁸ D. Looseley, *Cultural Policy in France Since 1959: arm's length, or „up close and personal”*, “Nordisk Kulturpolitik under Forandring”, Nordisk Kultur Institut, Denmark 2001.

¹⁹ J. Farchy, D. Sagot-Duvauroux, *Économie ...*, op. cit., s. 59.

²⁰ Ibidem, s. 60.

wymiarów kultury – estetycznego i edukacyjnego. Pozostałe wymiary kultury, takie jak wymiar ludyczny i ekonomiczny, zostały zepchnięte na dalszy plan. Przemysły kultury przestały być przedmiotem interwencji państwa²¹.

Koniec lat siedemdziesiątych XX wieku stanowi okres przemian we francuskiej polityce kulturalnej. Demokratyzacja kultury realizowana za pośrednictwem państwowych instytucji kulturalnych okazała się być mało efektywna. Przyczyną takiego stanu rzeczy była oferta kulturalna Domów Kultury. Miała ona charakter elitarny, skierowany do ludzi posiadających wysokie kompetencje kulturowe. Nie była ona dostosowana w odpowiednim stopniu do potrzeb mieszkańców regionów.

Koncepcja polityki kulturalnej zaproponowana podczas trwania kadencji Malraux była kontynuowana przez jego następcę – Jacques’a Duhamel’a (1924-1977, Minister Kultury w latach 1971-1973). Podjął on próbę racjonalizacji dotychczasowej polityki kulturalnej państwa oraz doprowadził do jej ewaluacji. Efektem badań ankietowych przeprowadzonych przez SER (Service d’Études et de Recherches) był raport zatytułowany „La Culture au pluriel” („Kultura w liczbie mnogiej”), opublikowany w roku 1972. Raport ten wniósł dwie istotne zmiany w dotychczasowym podejściu państwa do spraw kultury. Po pierwsze, zostało w nim przyjęte szerokie, antropologiczne rozumienie terminu kultury. Uznano, że termin ten zawiera w sobie dużo więcej znaczeń, niż wynikało to z zapisu w dekrete z 1959 roku powołującego do życia Ministerstwo Kultury i wyznaczającego ramy polityki kulturalnej państwa (w dekrete tym kultura była rozumiana jako „wybitne dzieła ludzkości”). Po drugie, opowiedziano się za podjęciem działań mających umożliwić kształcenie ludności poprzez kontakt z dziełami kultury. W celu osiągnięcia tego założenia, zamierzano wykorzystać wszelkie możliwe kanały mogące służyć rozpowszechnianiu kultury²².

Duhamel zapoczątkował również procesy decentralizacyjne w organizacji i finansowaniu kultury. Uważał on, że polityka kulturalna nie powinna być realizowana wyłącznie przez samo państwo – istotna rola w procesie jej realizacji spoczywa również na jednostkach samorządu terytorialnego. Państwo zaangażowało się we współfinansowanie projektów kulturalnych realizowanych przez samorządy. Kontrolę nad jakością tych realizacji miały zapewnić utworzone w roku 1971 liczne delegatury kulturalne w poszczególnych merostwach. Zmiany te przyczyniły się do kolejnej reformy, w wyniku której, w roku 1977

²¹ Ibidem, s. 60

²² A. Anglade, A. Mirlesse, *Quelle politique culturelle pour la France*, Débat HEC-ENS à l’École Normale Supérieure, 26.04.2006, s. 16-17.

zostały utworzone DRAC (Délégations Régionales des Affaires Culturelles – Regionalne Delegatury do Spraw Kultury)²³.

W tym samym czasie, rola prezydenta w kwestiach kultury uległa umocnieniu i zaczęła przypominać sytuację z okresu monarchii. Prezydent Georges Pompidou wystąpił wówczas z projektem budowy uniwersalnego centrum kultury – Centrum Beaubourg (obecnie Centrum Pompidou), dając tym samym wyraz swemu upodobaniu do sztuki nowoczesnej. Również z inicjatywy prezydenta w roku 1971 został powołany międzyministerialny Fundusz Interwencji Kulturalnej (FIC – Fonds d'Intervention Culturelle). Fundusz ten miał zapewnić środki niezbędne do realizacji dużych przedsięwzięć kulturalnych.

Wraz z powołaniem na stanowisko Ministra Kultury Jacka Langa w 1981 roku nastąpiła zmiana w dotychczasowej polityce kulturalnej Francji. Lang rozumiał demokratyzację kultury nieco inaczej niż Malraux. Uważał on, że pojęcie kultury uwzględnia zarówno kulturę wysoką, jak również kulturę masową i przemysły kultury. Cel, jakim pozostała demokratyzacja kultury, zamierzał on osiągnąć nie poprzez zmniejszenie nakładów na kulturę wysoką, lecz poprzez zwiększenie ich na przemysły kultury i kulturę masową. Uważał on, że społeczeństwo, które daje jednostce szanse tworzenia i bycia kreatywnym będzie społeczeństwem lepiej przygotowanym do zwalczania recesji. W programie swej polityki kulturalnej przedstawił on dwa główne założenia. Po pierwsze, kultura nie może być odseparowana od gospodarki, a jej rozwój powinien być wspierany przez państwo. Po drugie, kultura w swym sensie instrumentalnym nie może być utożsamiana jedynie z kulturą wysoką. Oznaczało to włączenie do sfery kultury wszelkich form aktywności twórczej, której wykonywanie lub odbiór sprawia ludziom przyjemność²⁴.

Lang podczas pełnienia obowiązków Ministra Kultury dużą wagę przykładał do wspierania kultury młodzieżowej, a w szczególności muzyki. Przykładem tego jest hala Le Zenith wybudowana w 1982 roku w paryskiej dzielnicy La Villette, przeznaczona specjalnie do organizacji koncertów muzyki popularnej i młodzieżowej. W maju 1989 roku został powołany w Ministerstwie specjalny urząd do spraw muzyki rockowej. Pierwszym tego typu urzędnikiem został, wówczas dwudziestopięcioletni, redaktor muzyczny Bruno Ryon. Początkowo urząd ten dysponował budżetem wysokości 43 milionów franków.

Ważnym elementem w nowej polityce kulturalnej była stymulacja aktywności kulturalnej w różnych regionach kraju. Nowy lewicowy rząd wprowadził w latach 1982-1983 prawa, mające na celu decentralizację zarządzania finansami publicznymi poprzez przeniesienie

²³ Ibidem, s. 17.

²⁴ D. Looseley, *Cultural Policy...*, op. cit.

wykonywania niektórych obowiązków ze szczebla centralnego na szczebel samorządowy. Nowe prawo umożliwiło utworzenie Regionalnych Dyrekcji do Spraw Kultury (DRAC – Directions Régionales des Affaires Culturelles). Budżety poszczególnych DRAC zostały połączone z lokalnymi budżetami kultury, dzięki czemu ich wspólny budżet mógł być ponad dwa razy większy, niż budżet całego Ministerstwa Kultury²⁵.

W trakcie trwania kadencji Jacka Lang’a rozgorzała dyskusja na temat roli prezydenta w kształtowaniu polityki kulturalnej państwa. Urzędujący wówczas prezydent, Francois Mitterrand, rozpoczął w 1982 roku realizację swojego planu „Wielkich Projektów” („Les Grands Travaux”). Inicjatywa ta polegała na budowie monumentalnych obiektów infrastruktury kulturalnej. Poszczególne realizacje tego planu, takie jak rewolucyjna przebudowa Muzeum Luwru (wybudowanie Piramid), budowa gmachu Biblioteki Narodowej, Opery Bastylli oraz Wielkiego Łuku (stanowiącego centrum komunikacji międzynarodowej) na osiedlu La Défense, podlegały bezpośredniemu nadzorowi prezydenta. Projekt ten był realizowany całkowicie niezależnie od decyzji Ministerstwa Kultury, pomimo tego, iż w znacznej części był on finansowany ze środków tegoż ministerstwa²⁶.

4.1.4. Cele współczesnej polityki kulturalnej Francji

Obecnie realizacja polityki kulturalnej Francji oparta została na dwóch podstawowych celach: wsparciu twórczości i różnorodności kulturowej oraz demokratyzacji kultury.

Wspieranie twórczości stanowi podstawę francuskiej polityki kulturalnej. W przeszłości realizacja tego celu polegała głównie na zapewnieniu przez państwo środowiska odpowiedniego dla funkcjonowania artystów i rynku sztuki oraz przeprowadzaniu publicznych konkursów na określone dzieła. Obecnie, państwo francuskie traktuje wsparcie twórczości jako pomoc w realizacji nowych dóbr i usług kultury, przy jednoczesnym zachowaniu neutralności rządu i administracji w kwestiach ich treści i formy.

Realizacja tego celu obejmuje dwa kierunki działania. Po pierwsze, do zadań państwa należy zapewnienie odpowiedniego poziomu kształcenia artystycznego, stworzenie odpowiednich ram prawnych dla funkcjonowania artystów na rynku, minimalizacja bezrobocia w tej grupie zawodowej, ochrona własności intelektualnej oraz promocja nowych dóbr kultury na arenie krajowej i międzynarodowej. Drugi kierunek działania obejmuje

²⁵ X. Greffe, S. Pflieger, *La politique ...*, op. cit., s.34-37.

²⁶ D. Looseley, *Cultural Policy...*, op. cit.

wsparcie dla organizacji i przedsiębiorstw związanych z sektorem kultury poprzez tworzenie rynków zbytu dla nowych dóbr oraz organizowanie przetargów publicznych, wprowadzanie odpowiednich rozwiązań finansowych i fiskalnych, tworzenie nowoczesnej infrastruktury wystawienniczej itp.

Celem promocji twórczości zostały objęte wszystkie dziedziny kultury. Decyzje Ministerstwa Kultury skupiają się w tym przypadku na alokacji środków publicznych, ochronie dziedzictwa kulturowego oraz rekrutacji specjalistów w dziedzinie kultury do współpracy w powoływanych przez ministerstwo organach doradczych. Cel ten został rozszerzony o wsparcie dla różnorodności kulturowej, rozumianej jako różnorodność twórczości, która ma się przyczynić do powstawania wielu innowacyjnych dóbr kultury mogących zaspokoić w pełni potrzeby rynku. Przykładem realizacji polityki różnorodności w dziedzinie produkcji dóbr kultury jest działalność Wysokiej Rady do spraw Audiowizualnych (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), która ma za zadanie zapewnić jakość i zróżnicowanie emitowanych treści audiowizualnych, wspierać rozwój produkcji filmowej i telewizyjnej oraz promować francuską kulturę i język.

Ochrona dziedzictwa kulturowego, stanowiąca istotny element francuskiej polityki kulturalnej, została połączona z kwestią twórczości artystycznej. Koncepcja ochrony dziedzictwa nie ogranicza się obecnie jedynie do zachowania materialnych i niematerialnych dóbr kultury, lecz została rozszerzona o działania mające na celu wzbogacenie atrakcyjności już istniejących dóbr, czego przykładem może być wprowadzanie dzieł artystów współczesnych w zabytkową przestrzeń, na przykład wystawienie rzeźb i instalacji Jeffa Koonsa na polach Wersalu w 2008 roku²⁷.

Drugi z głównych celów polityki kulturalnej Francji – demokratyzacja kultury rozumiany jest najczęściej jako swobodny dostęp do dóbr i usług kultury dla wszystkich obywateli Republiki. Cel ten zagwarantowany jest w Konstytucji i stanowi odzwierciedlenie powszechnie panującego we Francji poglądu, zgodnie z którym kultura stanowi integralną część ogólnego rozwoju narodu i powinna być traktowana jako kluczowy czynnik zapewniający jakość życia każdego obywatela.

Polityka kulturalna prowadzona w celu realizacji priorytetu demokratyzacji kultury ma trzy wymiary: wymiar ekonomiczny, kompetencyjny i terytorialny. W wymiarze ekonomicznym głównym celem polityki kulturalnej państwa jest wyeliminowanie bariery cenowej dotyczącej dóbr kultury poprzez wprowadzanie dni wolnego wstępu do większości

²⁷ X. Greffe, S. Pflieger, *La politique ...*, op. cit., s.42-44.

muzeów lub organizację specjalnych imprez, w trakcie których nie pobiera się opłat za wstęp (odpowiednik polskich Noczy Muzeów). Państwo, wprowadzając tego typu rozwiązania, jest zobowiązane pokryć straty muzeów wynikające z rezygnacji z opłat z tytułu wstępu. W innych przypadkach (przykładem może być tu rynek książki) interwencja państwa skupia się na ustaleniu limitów cenowych na dane dobra.

Wymiar kompetencyjny polityki demokratyzacji kultury polega głównie na dostarczaniu przez państwo usług z zakresu edukacji i informacji kulturalnej oraz na zwiększaniu dostępności tych usług. Celem takich działań jest zwiększenie kompetencji kulturowych obywateli, co ma się przyczynić do wzrostu popytu na dobra i usługi kulturalne.

Polityka demokratyzacji kultury w swym wymiarze terytorialnym opiera się na ułatwianiu dostępu do dóbr kultury wszystkich obywateli bez względu na ich miejsce zamieszkania. Polityka ta polega głównie na zwiększaniu mobilności Francuzów oraz na upowszechnianiu dóbr kultury. Państwo dysponuje w tym zakresie wieloma instrumentami – tworzone są filie teatrów, kina objazdowe, sieci lokalnych bibliotek i domów kultury. Obecnie cel ten przestał być celem priorytetowym i został zastąpiony polityką rozwoju Internetu jako alternatywnego środka dostępu do dóbr kultury²⁸.

4.2. Zmiany organizacji kultury we współczesnej Francji

4.2.1. Reforma centralnej administracji kultury

Centralna administracja kultury we Francji, reprezentowana przez Ministerstwo Kultury, do roku 2007 cechowała się rozbudowaną strukturą wewnętrzną. Stan ten nie sprzyjał efektywnemu procesowi realizacji celów polityki kulturalnej. Nadmierna rozbudowa aparatu administracyjnego wywoływała ponadto negatywny efekt w postaci pokrywających się kompetencji oraz zwiększenia kosztów realizacji polityki publicznej w dziedzinie kultury. W skład Ministerstwa Kultury wchodziło 9 departamentów i delegatur podległych bezpośrednio Ministrowi Kultury:

Główny Departament do spraw Administracji (Direction d'Administration Générale – DAG),

Departament do spraw Archiwów Francji (Direction des Archives de France – DAF),

Departament Książki i Czytelnictwa (Direction du Livre et de la Lecture – DLL),

²⁸ Ibidem, s. 44-46.

Departament Muzeów Francji (Direction des Musées de France – DMF),
Departament Dziedzictwa Narodowego (Direction du Patrimoine – DP),
Departament Teatru i Spektakli (Direction du Théâtre et des Spectacles – DTS),
Departament Muzyki i Tańca (Direction de la Musique et de la Danse – DMD),
Wydział Sztuk Plastycznych (Délégation des Arts Plastiques – DAP),
Wydział Rozwoju i Organizacji (Délégation du Développement et des Formations – DDF)²⁹.

W roku 2007 został zapoczątkowany proces reorganizacji Ministerstwa Kultury. Proces ten zakończył się w roku 2010. W wyniku reorganizacji uproszczono organizację ministerstwa, co polepszyło przejrzystość polityki kulturalnej, zwiększyło zdolności strategiczne administracji centralnej oraz zwiększyło jakość realizowanych usług. Dotychczasowe Ministerstwo Kultury zostało przemianowane na Ministerstwo Kultury i Komunikacji.

W wyniku procesów reorganizacyjnych, realizacja zadań ministerstwa została rozdysponowana pomiędzy cztery podmioty: Sekretariat Generalny (Le Secrétariat Général), Departament Dziedzictwa Narodowego (La Direction Générale des Patrimoines), Wydział Twórczości Artystycznej (La Direction Générale de la Création Artistique), Departament Mediów i Przemysłów Kultury (La Direction Générale des Médias et des Industries Culturelles) oraz Departament do spraw Języka Francuskiego i Języków Francji (La Délégation Générale à la Langue Française et aux Langues de France).

Do zadań Sekretariatu Generalnego należy wspieranie ministra w kwestiach administracyjnych i wprowadzanie strategii organizacji i zarządzania ministerstwem oraz zdecentralizowanymi służbami i organami, które zostały z niego wydzielone. Organ ten opracowuje politykę kadrową i zarządza środkami finansowymi, określa strategię finansową ministerstwa i przygotowuje budżet, koordynuje przygotowywanie tekstów prawnych i projektów ustaw.

Departament Dziedzictwa Narodowego został utworzony w 2010 roku w wyniku połączenia trzech departamentów: Departamentu Muzeów Francji, Departamentu do spraw Archiwów Francji i dawnego Departamentu Dziedzictwa Narodowego. Utworzenie tego departamentu stanowiło jeden z głównych elementów reorganizacji Ministerstwa Kultury i Komunikacji. Działalność Departamentu Dziedzictwa Narodowego dotyczy takich dziedzin,

²⁹ A. Riou, *Le droit de la culture et le droit à la culture*, ESF éditeur, Paris 1993, s. 48-49.

jak architektura, archiwa, muzea, zabytki i dziedzictwo architektoniczne. Do jego głównych celów należą:

- 1) ochrona, zachowanie i wzbogacanie dziedzictwa kulturowego Francji,
- 2) wzmacnianie regulacji prawnych i kontroli technicznej,
- 3) zapewnienie powszechnego dostępu do dorobku artystycznego i jego promocja,
- 4) kontrola jakości architektury,
- 5) nadzór nad siecią zdecentralizowanych wykonawców polityki publicznej.

Cel pierwszy realizowany jest głównie poprzez katalogowanie, badanie, ochronę i wycenę zabytków architektonicznych, zabytków sztuki użytkowej, urbanistyki oraz zabytków niematerialnych i artystycznych stanowiących bogactwo kulturalne Francji.

Funkcjonowanie Departamentu Dziedzictwa Narodowego w zakresie regulacji prawnych pozwala Ministerstwu Kultury i Komunikacji przede wszystkim na wzmocnienie mechanizmów kontroli własności dóbr kultury. Rozwiązania i regulacje prawne wprowadzane przez departament dotyczą głównie kwestii: obrotu dobrami kultury, gromadzenia, ochrony i rozwoju zasobów archiwów publicznych, muzeów i zbiorów publicznych, zabytków, architektury i krajobrazu (w tym krajobrazu urbanistycznego) oraz warunków wykonywania zawodu architekta.

Polityka Departamentu Dziedzictwa Narodowego w zakresie promocji i upowszechniania dorobku artystycznego polega głównie na zwiększaniu poziomu znajomości dziedzictwa kulturowego Francji wśród obywateli, promocji dóbr kultury objętych ochroną, wspieraniu rozwoju sztuki i edukacji kulturalnej, produkcji i dystrybucji danych naukowych (w szczególności w formie cyfrowej), wzbogacaniu zbiorów publicznych poprzez zakup dzieł sztuki z prywatnych kolekcji oraz gromadzeniu i publikowaniu zasobów archiwów państwowych.

Polityka państwa dotycząca kwestii architektury i dziedzictwa kulturalnego stawiała sobie podobne cele od 1998 roku. Obecnie, ze względu na podobieństwa merytoryczne i metodologiczne, obowiązek realizacji celów polityki publicznej w tym zakresie spoczywa na Departamencie Dziedzictwa Narodowego. Departament ten prowadzi działania wspierające twórczość w dziedzinie architektury oraz mające na celu poprawę jej jakości w przestrzeniach objętych ochroną ze względu na ich wartość historyczną, estetyczną lub kulturową.

Działania departamentu w zakresie nadzoru nad zdecentralizowanymi wykonawcami polityki publicznej mają zapewnić prowadzenie skoordynowanej i spójnej działalności

terytorialnej w zakresie dziedzictwa i architektury. Celem tych działań ma być poszerzenie oferty kulturalnej i dostosowanie jej do potrzeb poszczególnych jednostek terytorialnych³⁰.

Departament Twórczości Artystycznej utworzony został z połączenia Wydziału Muzyki, Tańca, Teatru i Spektakli (La Direction de la Musique, de la Danse, du Théâtre et des Spectacles) i Wydziału Sztuk Wizualnych (La Délégation des Arts Plastiques). Misja tego departamentu zawiera dwa główne obszary działania, jakimi są wspieranie twórczości oraz edukacja.

Departament Twórczości Artystycznej ma za zadanie wspierać twórczość, badania i wymianę w zakresie wszystkich dyscyplin artystycznych. Realizuje on politykę zakupu i zlecania prac. Jego działania mają również na celu przyczynianie się do rozwoju sieci twórczości i dystrybucji spektakli i sztuk plastycznych. W celu efektywnej realizacji niezbędnych działań, ustanowione zostały struktury terytorialne podległe Departamentowi Twórczości Artystycznej. Są nimi: regionalne orkiestry i domy operowe, Krajowe Ośrodki Twórczości Muzycznej (Les Centres Nationaux de Création Musicale – CNCM), Sceny Muzyki Współczesnej (Les Scènes des Musiques Actuelles – SMAC), Krajowe Centra Dramatyczne (Les Centres Dramatiques Nationaux – CDN), Krajowe Centra Choreografii (Les Centres Choréographiques Nationaux – CCN), Krajowe Centra Sztuki Ulicznej (Les Centres Nationaux des Arts de la Rue – CNAR), Regionalne Fundusze Sztuki Współczesnej (Les Fonds Régionaux d'Art Contemporain – FRAC)³¹.

Zakres działalności Departamentu Twórczości Artystycznej w dziedzinie edukacji obejmuje opracowywanie i wdrażanie regulacji dotyczących szkolnictwa wyższego w dziedzinie sztuk plastycznych i wyższego wykształcenia aktorskiego. Departament ten zajmuje się również analizą i nadzorem działalności edukacyjnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie szkół artystycznych i szkolnictwa wyższego w dziedzinie muzyki, tańca i teatru.

Departament Mediów i Przemysłów Kultury został utworzony w celu wprowadzania i wyznaczania ram prawnych dotyczących funkcjonowania przemysłów kultury, sponsoringu i rynku sztuki. Departament ten również definiuje, koordynuje i ocenia politykę państwa w dziedzinie rozwoju różnorodności mediów, branży reklamowej, wszystkich usług komunikacyjnych (a zwłaszcza usług komunikacji elektronicznej), przemysłu fonograficznego, książki i czytelnictwa oraz ekonomiki kultury.

Składa się on z następujących wydziałów:

³⁰ www.culture.gouv.fr/mcc/Le-ministere/Missions-et-organisation, z dnia 3.11.2011.

³¹ www.culture.gouv.fr/mcc/Le-ministere/Missions-et-organisation, z dnia 3.11.2011.

Wydziału Książki i Czytelnictwa,
Wydziału Mediów,
Wydziału do spraw Rozwoju Ekonomiki Kultury,
Wydziału Finansowego³².

Do głównych zadań Departamentu Mediów i Przemysłów Kultury należą: przyczynianie się do zdefiniowania, wdrożenia i oszacowania warunków rozwoju przemysłów dystrybucji i produkcji treści kulturowych, ocena i rozwój badań na temat ewolucji technologii cyfrowych, kontrola równowagi pomiędzy podmiotami interweniującymi w dziedzinę książki i czytelnictwa, wspieranie czytelnictwa i ocena polityki publicznej w tej dziedzinie, modernizacja bibliotek i mediatek, ochrona, wzbogacanie i promowanie zgromadzonych w nich zbiorów, sprawowanie nadzoru nad bibliotekami i mediatekami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego, promowanie rozwiązań mających na celu rozwój sponsoringu i rynku sztuki.

W ramach Ministerstwa Kultury i Komunikacji funkcjonują również: Najwyższa Rada Języka Francuskiego i Języków Francji oraz Najwyższa Rada Ministerialna.

Najwyższa Rada Języka Francuskiego i Języków Francji nadzoruje realizację polityki publicznej państwa w zakresie języka francuskiego, promocji jego stosowania i wzbogacania. Prowadzi ona również rejestr dialektów i języków używanych we Francji i pilnuje, aby były one uwzględniane w procesie realizacji polityki kulturalnej. Do pozostałych zadań Rady należy:

- promocja wielojęzyczności Francji,
- umocnienie roli języka francuskiego w krajach, w których jest używany jako jeden z języków oficjalnych,
- umacnianie różnorodności językowej w Europie i na świecie.

Najwyższa Rada Ministerialna składa się z czterech instytucji pełniących funkcje doradcze. Są to: Wysoka Rada do spraw Muzyki Współczesnej, Wysoka Rada do spraw Sztuki i Edukacji Kulturalnej, Rada do spraw Literatury i Własności Intelektualnej oraz Wysoka Rada do spraw Archiwów.

Wysoka Rada do spraw Muzyki współczesnej została ustanowiona 16 stycznia 2006 roku. Składa się ona z 30 członków reprezentujących współczesny rynek muzyczny, przedstawicieli samorządów terytorialnych i władz państwowych.

³² Ibidem.

Wysoka Rada do spraw Sztuki i Edukacji Kulturalnej została powołana w celu promowania wszelkich działań wspierających edukację kulturalną i artystyczną, a w szczególności ułatwiania dostępu dzieci i młodzieży do sztuki i kultury we wszystkich jej formach oraz kształtowania postaw kulturowych mających w przyszłości przełożyć się na aktywne uczestnictwo w kulturze.

Rada do spraw Literatury i Własności Intelektualnej jest niezależnym organem doradczym Ministra Kultury i Komunikacji w kwestiach związanych z problematyką własności intelektualnej. Pełni ona również funkcję obserwatora funkcjonowania i przestrzegania prawa autorskiego i praw pokrewnych.

Wysoka Rada do spraw Archiwów jest organem konsultacyjnym Ministra w kwestiach polityki publicznej dotyczącej publicznych i prywatnych archiwów. Ma ona również zadanie opiniowania programów, publikacji i badań dotyczących rozwoju i wykorzystywania nowych technologii w zasobach archiwalnych oraz w sprawie klasyfikowania archiwów prywatnych o znaczeniu historycznym³³.

4.2.2. DRAC jako forma dekoncentracji publicznych zadań państwa w zakresie kultury

W przypadku polityki publicznej Francji, w tym również polityki kulturalnej, można mówić o dwóch procesach mających wpływ na jej obecny kształt. Procesami tymi była dekoncentracja zadań publicznych państwa oraz ich decentralizacja.

Będąc krajem o dominującej roli administracji centralnej w kształtowaniu i realizacji polityki kulturalnej, w celu realizacji zadań publicznych na szczeblu lokalnym Francja przeprowadziła proces dekoncentracji zadań publicznych państwa. Proces ten polegał na utworzeniu instytucji podległych władzy centralnej w regionach, co miało umożliwić sprawniejszą realizację polityki kulturalnej państwa (opracowywanej przez Ministerstwo Kultury i Komunikacji).

W tym celu, na mocy dekretu nr 86-538 z dnia 14 marca 1986 roku, Ministerstwo Kultury utworzyło w każdym z dwudziestu sześciu regionów Regionalne Dyrekcje do spraw Kultury (DRAC – Directions Régionales des Affaires Culturelles)³⁴. W każdym z regionów Regionalne

³³ www.culture.gouv.fr/mcc/Le-ministere/Missions-et-organisation, z dnia 3.11.2011.

³⁴ A. Riou, *Le droit de la culture...*, op. cit., s. 58.

Dyrekcje do spraw Kultury zostały utworzone z połączenia istniejących wcześniej instytucji, takich jak: Regionalne Delegatury do spraw Kultury, Wydziały Architektury oraz Biura Dziedzictwa Narodowego.

DRAC są odpowiedzialne za prowadzenie polityki kulturalnej państwa w regionach i przynależnych do nich departamentach. Ich działania dotyczą w szczególności takich obszarów polityki kulturalnej jak:

- wiedza,
- ochrona i konserwacja zabytków,
- promocja architektury,
- wspieranie twórczości artystycznej i sztuki,
- rozwój książki i czytelnictwa,
- edukacja artystyczna i kulturalna,
- rozwój przemysłów kultury,
- promocja języka francuskiego³⁵.

Oprócz realizacji polityki kulturalnej państwa w regionie, DRAC uczestniczą również w kształtowaniu polityki miast w zakresie zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej, w procesie zbierania i publikowania regionalnych danych dotyczących kultury oraz zapewniają wsparcie techniczne i nadzór nad wdrażaniem działań kulturalnych państwa w jednostkach terytorialnych i współpracy pomiędzy nimi³⁶.

4.3. Rola samorządów terytorialnych w procesie realizacji polityki kulturalnej Francji

4.3.1. Proces decentralizacji w kulturze

W czasach, gdy tworzone było Ministerstwo Kultury, władze lokalne nie odgrywały znaczącej roli w procesie realizacji polityki kulturalnej państwa. Obowiązek zapewnienia równomiernego rozwoju kultury w poszczególnych regionach Francji spoczywał na centralnych władzach państwowych reprezentowanych przez Ministerstwo Kultury i Prezydenta. Proces decentralizacji w dziedzinie kultury, rozumiany jako przekazywanie

³⁵ Décret n°2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles, Version consolidée au 27 octobre 2011.

³⁶ Ibidem.

części obowiązków i kompetencji państwa samorządom, przebiegał we Francji w dwóch etapach odpowiadających wprowadzeniu nowych regulacji prawnych.

Pierwszy etap decentralizacji polityki kulturalnej rozpoczął się wraz z wejściem w życie prawa n°82-213 z dnia 2 marca 1982 roku o prawach i obowiązkach gmin, departamentów i regionów oraz prawa n°83-663 z dnia 22 lipca 1983 roku o podziale kompetencji pomiędzy gminami, departamentami, regionami a państwem. Zgodnie z zapisami drugiego z wymienionych aktów prawnych prawa własności oraz obowiązek finansowania zarządzanych centralnie bibliotek, które stanowiły wcześniej zewnętrzną formę usług państwa, zostały przekazane departamentom³⁷. Regulacja ta miała przede wszystkim przyczynić się do lepszej realizacji polityki w zakresie promocji książki i czytelnictwa w małych miejscowościach i na terenach wiejskich.

Kolejna zmiana regulacji prawnych dotyczyła dziedziny archiwów publicznych. Zgodnie z nowym prawem obowiązek archiwizacji i przechowywania własnych zasobów archiwalnych został przekazany na wszystkie szczeble administracji terenowej. Organizatorem archiwów, których finansowanie spoczywało głównie na departamentach, został mianowany prefekt regionu³⁸.

Prawa wprowadzone w 1982 i w 1983 roku dotyczyły głównie przekazania kompetencji do regionów i departamentów, a nie do gmin. Przyczyną tego była sceptyczna postawa Ministerstwa Kultury co do transferu kompetencji na niższe szczeble administracji terytorialnej, głębokie, wynikające z tradycji historycznej przekonanie o wiodącej roli administracji centralnej w dziedzinie kultury (Ministerstwo Kultury miało być gwarantem demokratyzacji kultury i realizowania zrównoważonej polityki lokalnej dotyczącej rozwoju kulturalnego) oraz trudności w przekazywaniu gminom kompetencji w zakresie niektórych dziedzin kultury, takich jak teatr i sztuki sceniczne³⁹.

Drugi etap procesu decentralizacji w kulturze rozpoczął się wraz z uchwaleniem prawa z dnia 27 lutego 2002 roku o demokracji lokalnej. Akt ten uprawniał jednostki samorządu terytorialnego do przeprowadzania na zasadzie eksperymentu i na okres maksymalnie trzech lat działań leżących w kompetencji państwa w zakresie prowadzenia rejestru i finansowania prac nad zabytkami⁴⁰.

³⁷ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

³⁸ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

³⁹ X. Greffe, S. Pflieger, *La politique ...*, op. cit., s. 64.

⁴⁰ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, version consolidée au 01 décembre 2010.

Kolejnym aktem prawnym, który przyczynił się do pogłębienia procesu decentralizacji polityki kulturalnej we Francji było prawo z dnia 13 sierpnia 2004 roku o lokalnych prawach i obowiązkach. Akt ten nadał władzom lokalnym nowe uprawnienia w zakresie dziedzictwa narodowego i edukacji artystycznej i kulturalnej. W kwestiach dotyczących dziedziny dziedzictwa narodowego obowiązek prowadzenia i zarządzania spisem zabytków, należący wcześniej do obowiązków państwa, został przekazany w gestię władz regionalnych. Samorządom terytorialnym zostały przekazane również prawa własności do niektórych zabytków i kolekcji muzealnych stanowiących wcześniej własność państwową⁴¹. Przeniesienie praw własności dotyczyło 123 zabytków. Do zabytków, o których zdecydowano, że muszą pozostać własnością państwa należą następujące kategorie:

- miejsca pamięci narodowej upamiętniające ważne wydarzenia historyczne,
- dawne własności królewskie stanowiące pamiątkę procesu konstituowania narodu francuskiego,
- zabytki historyczne o wyjątkowej wartości edukacyjnej,
- zabytki archeologiczne i jaskinie.

Przekazanie praw własności jednostkom samorządu terytorialnego umożliwiło czerpanie przez nie dochodów z tytułu turystyki i organizacji imprez kulturalnych na terenie zabytków⁴².

Prawo z dnia 13 sierpnia 2004 roku o lokalnych prawach i obowiązkach reguluje również kwestie dotyczące kompetencji samorządów terytorialnych w zakresie edukacji artystycznej. Gminy posiadają obowiązek prowadzenia edukacji artystycznej i kulturalnej w zakresie nauczania początkowego i kształcenia amatorów. Departamenty mają za zadanie organizację sieci szkolnictwa artystycznego oraz uczestnictwo w finansowaniu nauczania artystycznego na szczeblu początkowym. Regiony organizują i finansują artystyczne szkolnictwo zawodowe, nauczanie początkowe realizowane przez Regionalne Konserwatoria Narodowe (Les Conservatoires Nationaux de Region), Narodowe Szkoły Muzyczne, Taneczne i Teatralne (Les Écoles Nationales de la Musique, de la Danse et du Théâtre)⁴³.

⁴¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, version consolidée au 01 juillet 2011.

⁴² F. Benhamou, *Les dérèglements de l'exception culturelle*, Éditions du Seuil, Paris 2006, s. 126-129.

⁴³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, version consolidée au 01 juillet 2011.

4.3.2. Działalność kulturalna samorządów terytorialnych

Zwiększenie obowiązków regionów w dziedzinie kultury przyczyniło się do ukształtowania nierówności pomiędzy nimi. Wielkość tych obowiązków uzależniona jest od woli politycznej prefektów oraz od umów zawieranych z państwem. Na szczeblu regionalnym nie ma wyraźnego podziału zadań. Z chwilą utworzenia Regionalnych Dyrekcji do spraw Kultury (DRAC) regiony stały się głównym adresatem przekazywanych kompetencji państwowych w dziedzinie kultury.

Na regiony nałożono obowiązek powiększania i ochrony zbiorów sztuki współczesnej (wspierają one finansowo Regionalne Fundusze Sztuki Współczesnej – FRAC, Fonds Régionaux d'Art Contemporain)⁴⁴. Oprócz tego obowiązku, regiony mogą organizować i finansować muzea, zarządzać pomnikami narodowymi oraz udzielać wsparcia szkołom publicznym. Podobnie jak inne szczeble samorządu, są one zobowiązane również do przekazywania 1% ze swoich budżetów na budowę budynków użyteczności publicznej i integracji sztuki współczesnej w architekturze i dekoracji budynków. Obecnie obowiązki regionów w zakresie działalności kulturalnej ograniczają się głównie do wspierania twórczości artystycznej i upowszechniania kultury. Uczestniczą one również w ochronie i upowszechnianiu dziedzictwa architektonicznego i muzealnego.

Wraz z wejściem w życie aktów prawnych dotyczących decentralizacji zwiększyły się kompetencje departamentów, zwłaszcza jeżeli chodzi o ich odpowiedzialność za biblioteki centralne i ich filie oraz w kwestii ochrony i konserwacji zasobów archiwalnych. Departamenty przeznaczają na swoją działalność kulturalną więcej środków budżetowych niż regiony, jednakże wzrost budżetów kultury w poszczególnych departamentach nie jest równomierny. Zróżnicowanie to wynika między innymi z następujących powodów:

- zróżnicowanie potencjału fiskalnego poszczególnych departamentów,
- struktura urbanistyczna miast wchodzących w skład niektórych departamentów ułatwia zwrot inwestycji kulturalnych, takich jak wydarzenia kulturalne, koncerty itp.
- w departamentach o charakterze wiejskim łatwiej jest organizować sieci instytucji upowszechniania kultury przy współpracy z lokalnymi stowarzyszeniami⁴⁵.

Gminy podejmują działalność we wszystkich dziedzinach kultury, takich jak: ochrona dziedzictwa narodowego, produkcji i wystawianiu sztuk teatralnych, promocji książki

⁴⁴ F. Benhamou, *Les dérèglements...*, op. cit., s. 141.

⁴⁵ X. Greffe, S. Pflieger, *La politique ...*, op. cit., s. 68.

i czytelnictwa oraz edukacji w zakresie sztuki. W celu zwiększenia skuteczności swoich działań w tym zakresie większość gmin opracowała metody współpracy z lokalnymi przedstawicielami świata kultury poprzez powołanie lokalnych biur kultury. Poziom wydatków gmin na kulturę zależy od trzech głównych czynników, którymi są:

wola polityczna władz gminnych,
wielkość gmin,
wielkość ich zasobów budżetowych⁴⁶.

Pomimo przekazania części kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych w dziedzinie kultury do jednostek samorządowych, administracja centralna wciąż pełni we Francji rolę „oświeconego mecenasa”, wyznaczając główne kierunki polityki kulturalnej państwa oraz aktywnie wpływając na jej realizację, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Poglębiające się w ostatnich latach dysproporcje ekonomiczne i społeczne pomiędzy poszczególnymi regionami, ich rosnące wydatki oraz problemy finansowe państwa i jednostek samorządu terytorialnego zmusiły Francję do poszukiwania nowego modelu organizacji kultury, w którym większą rolę niż dotychczas miałyby odegrać inicjatywy podejmowane na szczeblu lokalnym oraz prywatni sponsorzy.

O konieczności poszukiwania nowego sposobu organizacji polityki kulturalnej Francji świadczy list misyjny z dnia 1 sierpnia 2007 roku wysłany przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego na początku jego prezydentury do minister kultury Christine Albanel.⁴⁷ W liście tym zwracał uwagę na konieczność kreowania polityki kulturalnej z uwzględnieniem uwarunkowań makroekonomicznych i uczynienia z niej programu politycznego. Obecną demokratyzację kultury należy umacniać poprzez nauczanie artystyczne, wprowadzaną przez media edukację kulturalną oraz szerszy dostęp do dzieł sztuki poprzez darmowe wizyty w muzeach. W nowej organizacji polityki kulturalnej znaczącą rolę powinna odgrywać cyfryzacja twórczości artystycznej, której celem byłoby ograniczenie piractwa i umożliwienie twórcom uzyskania odszkodowań, ale także uwzględnienie mechanizmów i reguł rynkowych, zwłaszcza w odniesieniu do silnie rozwijających się przemysłów kultury. Współczesna kultura nie powinna pozostawać wyłącznie pod nadzorem państwa. Natomiast polityka kulturalna nadal byłaby organizowana przez państwo poprzez ustalanie ważności zadań oraz zasad gromadzenia środków na jej realizację.

⁴⁶ Ibidem, s. 69.

⁴⁷ Ibidem, s. 38

Część II

Analiza wykorzystania publicznych form wspierania kultury

Rozdział 5

Finansowanie kultury z budżetu państwa

5.1. Finansowanie kultury według planu budżetu tradycyjnego i zadaniowego

5.1.1. Istota, cechy i znaczenie budżetu tradycyjnego w zarządzaniu środkami publicznymi

Budżet tradycyjny uznawany jest w historii finansów publicznych za podstawowe narzędzie planowania dochodów i wydatków państwa. Jest on również często określany jako *budżet środków* lub *inputs*¹. W ujęciu ekonomicznym stanowi on scentralizowany zasób gromadzonych i rozdzielanych w ciągu roku publicznych środków pieniężnych przeznaczonych na finansowania wydatków państwa². Jest on tworzony na podstawie klasyfikacji budżetowej, która grupuje wszystkie dochody i wydatki według jednolitych zasad w oparciu o kryterium podmiotowe, przedmiotowe i rodzajowe.

Pierwsze z nich dzieli budżet na odpowiednie części, które wskazują dysponentów środków budżetowych. Są one oznaczone liczbami uporządkowanymi w systemie dziesiętnym.

Kryterium przedmiotowe dotyczy wydatków budżetu państwa. Przy jego pomocy są one dzielone na odpowiednie działy budżetowe, które odzwierciedlają podstawowe rodzaje działalności gospodarczej. W każdym z działów budżetowych powinny być ujęte, o ile występują, dochody pochodzące z tego działu oraz wydatki przeznaczone na jego finansowanie. Każdy z działów klasyfikacji budżetowej dzieli się na rozdziały. Mają one charakter przedmiotowo-podmiotowy i dotyczą zadań określonych w budżecie.

¹ Publikacje Banku Światowego, OECD.

² E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse Publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 54.

Ostatniemu z kryteriów – kryterium rodzajowemu odpowiadają paragrafy, w których wskazane są źródła dochodów oraz rodzaje planowanych i zrealizowanych wydatków. Poprzez paragrafy zostaje odzwierciedlona i wyznaczona działalność budżetowa państwa³.

Działania przypisywane poszczególnym pozycjom budżetowym nie posiadają wspólnego celu, a dostarczane przez budżet informacje finansowe dotyczą kwot wydatków i sposobu ich wydawania przez poszczególne ministerstwa oraz porównywania zmian, jakie zaszły w bieżącym i poprzednim roku. Porównania te mają na celu wykazanie oszczędności pomiędzy poniesionymi kosztami a przyznanymi środkami.

Poszczególne pozycje budżetowe w rocznym planie finansowym po stronie wydatków stanowią limity środków przeznaczonych na realizację działań, które nie mają określonego, wspólnego celu. Taka klasyfikacja umożliwia zapisywanie niektórych wydatków państwa w kilku różnych pozycjach, a dysponenci przydzielonych środków budżetowych są rozliczani jedynie za ich wykonanie.

Z ogólnej charakterystyki budżetu tradycyjnego wynika, iż jego treść stanowią wydatki pogrupowane ze względu na przedmiot uwzględniający produkty lub dochody. Obowiązującą formą układu wydatków jest ich podział na dwie zasadnicze grupy: wydatki inwestycyjne i wydatki bieżące. Weryfikacja poniesionych wydatków ukierunkowana jest natomiast na kontrolę przyznaných w danym roku środków. Nie dostarcza ona jednak informacji o rzeczywistej relacji, jaka zachodzi pomiędzy przyznanymi środkami a osiągniętymi rezultatami. Ze względu na hierarchiczność przeprowadzonej kontroli oraz weryfikację zgodności z prawem i poziomu wydatków ponoszonych przez poszczególne ministerstwa ograniczony jest również zakres swobody menedżerskiej. Prawidłowość realizacji budżetu tradycyjnego w ciągu roku jest weryfikowana zgodnie z obowiązującym w danym kraju prawem.

Głównymi mankamentami budżetu tradycyjnego są: jednoroczne planowanie, brak informacji o powiązaniu wielkości wydanych środków z osiągniętymi wynikami oraz brak możliwości jednoznacznego określenia podmiotów odpowiedzialnych za rezultaty podjętych działań. Zaletą budżetu środków jest natomiast łatwość sprawowania hierarchicznej kontroli nad wydatkowanymi środkami publicznymi.

Szczególna rola budżetu państwa koncentruje się na procesach zarządzania sektorem finansów publicznych. Są one formułowane w strategiach rządowych oraz w dokumentach programowych rządu. Budżet stanowi zatem rozbudowane i złożone narzędzie gromadzenia

³ J. Marczakowska-Proczka, *System budżetowy państwa*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006, s. 505-506.

i wydatkowania środków publicznych zgodnie z przyjętą polityką społeczno-gospodarczą oraz programem politycznym danego państwa⁴

Spostrzeżenia te odnoszą się głównie do budżetów tradycyjnych wykorzystywanych przez rządy i różne szczeble administracji publicznej danego państwa do rocznego planowania dochodów i wydatków. Tego typu rozwiązania istniały, bądź istnieją w wielu państwach na świecie, w tym również w Polsce i we Francji. Uwidaczniana w nich ranga wydatków na kulturę zależy przede wszystkim od sytuacji makroekonomicznej danego państwa oraz od przyjętego przez nie modelu polityki kulturalnej.

5.1.2. Istota, cechy i znaczenie budżetu zadaniowego w zarządzaniu środkami publicznymi

Kultura jest jedną z tych dziedzin działalności społeczeństwa, które są przedmiotem zainteresowania sektora publicznego. Co prawda podlega ona działaniu ogólnych praw ekonomicznych, ale z ograniczoną rolą mechanizmów rynkowych. Wynika to szczególnego charakteru większości jej dóbr i usług, które zawierają w sobie dwa rodzaje wartości oraz wywołują efekty zewnętrzne o niematerialnym charakterze. Obecnie coraz silniej akcentuje się znaczenie kultury w oddziaływaniu na całą gospodarkę. Coraz częściej dostrzegany jest fakt, że kultura dotyczy w znacznym stopniu sfery ludzkiej świadomości, przez co ma duże znaczenie motywujące. Ponadto, ma ona bezpośredni wpływ na zachowania ludzkie (w tym również na zachowania ekonomiczne), ponieważ kształtują się one właśnie poprzez kontakt z kulturą⁵.

Od drugiej połowy XX wieku kultura stała się przedmiotem badań nowych nauk, takich jak ekonomika kultury i nowe zarządzanie publiczne. Ekonomika kultury wykrystalizowała się na gruncie nauk ekonomicznych skupiając swoje podejście badawcze na ekonomicznych aspektach kultury traktowanej jako sektor gospodarki. Nowe zarządzanie publiczne bada działania organizacji sektora publicznego, w tym również organizacji kultury⁶.

⁴ T. Lubińska, *Reformy finansów publicznych w Polsce – zakres i uwarunkowania*, [w:] T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 21-22.

⁵ Ch. Baker, *Studia kulturowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. XIX.

⁶ A.M. Suchecki, *Ekonomiczne uwarunkowania sektora kultury*, „Problemy zarządzania”, nr 3/2007 (17), Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, s. 63-65.

Ekonomika kultury, skupiona na aspektach ekonomicznych, poszukuje odpowiedzi na pytanie dotyczące ekonomicznej klasyfikacji dóbr i usług wytwarzanych w sferze kultury. Specyficzne cechy, które są charakterystyczne dla tych wytworów sprawiają, że tradycyjne metody badawcze ekonomii oraz jej podstawowe teorie zawodzą⁷. Dualizm wartości, jaki zawierają w sobie wszystkie wytwory kultury, stanowi istotny problem dla ekonomistów. Mogą one posiadać charakter czystych dóbr publicznych lub dóbr społecznych dostarczanych na zasadach publicznych, przez co nie podlegają typowym prawom ekonomii.

Dobra kultury finansowane z funduszy publicznych można traktować jako dobra społeczne, które ze względu na funkcjonującą w danym państwie doktrynę społeczną lub polityczną stają się powszechnie dostępne, przez co stają się przedmiotem oddziaływania sektora publicznego (następuje ich upublicznienie)⁸. Wynika to z faktu, że władze publiczne, przy podejmowaniu decyzji o dostępie do tych dóbr określają, kogo reprezentować i w czym interesie pełnić swoje funkcje oraz jakie przyjąć kryteria alokacji tego typu dóbr. Co za tym idzie, prawidłowe wytwarzanie dóbr i usług oraz ich podział wymaga sprawnego aparatu władzy, prawidłowo działającego systemu finansów publicznych oraz czytelnych metod podziału funduszy publicznych⁹.

Reformy, jakie realizowane są w sektorze publicznym, w tym również w kulturze, nie dotyczą tylko wprowadzania zmian w obszarze aspektów ekonomicznych, lecz również w obszarze zarządzania publicznego. Nowe zarządzanie publiczne charakteryzuje się kompleksowością decyzji, orientacją na przyszłość, ukierunkowaniem na wyniki, racjonalnością gospodarowania oraz uwzględnieniem otoczenia w sposobie traktowania podmiotów publicznych¹⁰. Problemy decyzyjne mogą odnosić się do zarządzania w sektorze publicznym lub do zarządzania sprawami publicznymi. W pierwszym przypadku rodzaj działalności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. W przypadku drugim, stawiane do rozwiązania problemy wynikają z instytucjonalnej złożoności i niepewności decyzyjnej sektora publicznego¹¹.

Nowe podejście do zarządzania w sektorze kultury wymaga wypracowania strategii działań realizujących politykę ekonomiczną i społeczną, a także wyznaczenie polityki kulturalnej w krótkim, średnim i długim horyzoncie czasowym. Wiąże się to z planowaniem

⁷ Ibidem, s. 63.

⁸ J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa 2009, s. 41.

⁹ A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 54.

¹⁰ A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 356.

¹¹ A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010, s. 11.

długofalowych rozwiązań systemowych wymagających współdziałania ministrów finansów oraz kultury, jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Współpraca ta powinna się odbywać w procesie planowania, wdrażania i finansowania programów rozwoju kultury i powinna być uwzględniona w odpowiednich strategiach zarządzania publicznego.

Dokumentami uwzględniającymi wpływ kultury na rozwój gospodarki są Narodowe Strategie Rozwoju Kultury opracowywane przez poszczególne państwa na kolejne okresy. Uwzględniają one zmiany tendencji i trendów współczesnego zarządzania państwem. Obecnie uważa się, że „...jednym z kluczowych, nowoczesnych narzędzi umożliwiających doskonalenie systemu zarządzania państwem jest budżet zadaniowy (*performance budget*)”¹², którego istota i zasady wdrażania zostały określone jako Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*).

Ogólnie przyjmuje się, że Nowe Zarządzanie Publiczne obejmuje takie dyscypliny jak: nowa ekonomia instytucjonalna, administracja publiczna, finanse publiczne oraz rachunkowość zarządcza. Zakres dyscyplin stanowiących przedmiot Nowego Zarządzania Publicznego wskazuje na konieczność określenia roli państwa w gospodarce. Współcześnie zakres interwencji państwa określany jest przez proces deregulacji i prywatyzacji.

Deregulacja jest procesem ograniczającym zaangażowanie państwa w regulowanie gospodarki. Prywatyzacja natomiast, ma na celu przeniesienie do sektora prywatnego działań gospodarczych prowadzonych wcześniej przez państwo¹³. Nasilenie się procesów prywatyzacyjnych w gospodarkach wymusiło adaptację do sektora publicznego idei, metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym.

Według J. F. Stiglitz, w ekonomii sektora publicznego najważniejsze jest zrozumienie skutków różnych działań państwa. Uważa on, że analiza sektora publicznego powinna sprowadzać się do:

- rozpoznania zakresu działań, w które sektor publiczny jest zaangażowany,
- zrozumienia organizacji działań sektora,
- zrozumienia i przewidywania wszystkich skutków działań państwa,
- oceny alternatywnych wariantów decyzji, przed jakimi staje państwo,
- zrozumienia mechanizmów politycznych¹⁴.

Sformułowanie celów, jakie powinien realizować sektor publiczny wskazuje wyraźnie, że w systemie zarządzania państwem znaczącą rolę powinien pełnić budżet zadaniowy. W

¹² T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 9.

¹³ J. F. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, op. cit., s. 19.

¹⁴ Ibidem, s. 20-21.

ogólnych rozważaniach dotyczących nowych systemów zarządzania należy wskazać, iż wprowadzenie przez państwo zasady budżetowania zadaniowego pozwala na ustalenie zadań, jakie będą najważniejsze dla realizacji określonych celów oraz wykorzystanie odpowiednich mierników dla określenia stopnia ich realizacji i wykonalności¹⁵.

Zarządzanie poprzez rezultaty zostało po raz pierwszy wprowadzone w latach 50 XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Było ono poprzedzone długotrwałym procesem konceptualizacji idei budżetu zadaniowego. Pierwsze prace związane z propozycją nowego modelu zarządzania administracją rozpoczęto już pod koniec XIX wieku. Zaowocowały one wprowadzeniem na początku wieku XX budżetu zadaniowego o strukturze działań opartych na celach¹⁶. Główne reformy mające na celu wprowadzenie zasad nowego zarządzania publicznego w administracji publicznej miały miejsce w latach 1980-2000 w Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Holandii. Pomimo różnic implementacyjnych, reformy zapoczątkowane w tych krajach miały na celu podniesienie efektywności i skuteczności sektora publicznego¹⁷.

Inne kraje wysoko rozwinięte wprowadzały zmiany w zarządzaniu sektorem publicznym w różnym tempie i zakresie. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w specyfice i różnorodności systemów oraz różnych uwarunkowań polityczno-ekonomicznych. Do modernizacji zarządzania sektorem publicznym najpóźniej przystąpiły kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Budżet zadaniowy stanowi jedną z metod zarządzania finansami publicznymi. Metoda ta jest wprowadzana i stosowana w systemach finansów publicznych wielu krajów członkowskich OECD. Stosowanie tej metody zalecane jest również przez Komisję Europejską.

Metoda budżetowania zadaniowego związana jest z wprowadzaniem na szeroką skalę podejścia określanego jako nowe zarządzanie publiczne, New Public Management lub NPM. Powstało ono w latach osiemdziesiątych XX wieku w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii, a od początku lat dziewięćdziesiątych rozpowszechniło się w Stanach

¹⁵ T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 9.

¹⁶ E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010, s. 25-36.

¹⁷ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 81.

Zjednoczonych Ameryki Północnej. Opiera się ona na próbie zastosowania w sektorze publicznym zasad i modeli, które zostały sprawdzone w sektorze prywatnym¹⁸.

Teoria nowego zarządzania publicznego zakłada, że model administracji publicznej powinien opierać się na następujących przesłankach:

- 1) administracja publiczna powinna być zorientowana na osiągnięcie wyników,
- 2) aby osiągnąć wyniki, powinna ona w procesie dostarczania produktów i świadczenia usług wykorzystywać mechanizmy konkurencji rynkowej,
- 3) organy i agencje rządowe powinny postrzegać osoby i organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako klientów, których potrzeby należy znać i zaspokajać,
- 4) administracja publiczna powinna zmniejszać koszty świadczenia usług publicznych przy jednoczesnym zwiększaniu ich jakości,
- 5) kulturę organizacyjną administracji publicznej powinna cechować elastyczność, innowacyjność, nastawienie na rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość¹⁹.

Pojęcie budżetu zadaniowego (*performance-based budgeting*) może być interpretowane na wiele sposobów. W szerokim znaczeniu terminem tym może być określony każdy budżet, który zawiera informacje na temat wykorzystania lub planów wykorzystania pieniędzy przez poszczególne ministerstwa²⁰. W tym przypadku pojęcie budżetu zadaniowego odnosi się jedynie do informacji o uzyskanych rezultatach, stanowiącej element dokumentacji lub klasyfikacji budżetowej, w której podział wydatków został dokonany z uwzględnieniem produktów (*outputs*) lub rezultatów (*outcomes*). W wąskim znaczeniu pojęciowym, za istotę budżetu zadaniowego przyjmuje się taki sposób opracowywania budżetu, który uzależnia przyznanie dochodów od rezultatów mierzonych przy pomocy mierników produktów lub rezultatów²¹.

Na potrzeby pracy przyjęta została definicja, zgodnie z którą budżet zadaniowy jest metodą zarządzania środkami publicznymi stanowiącą skonsolidowany plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych sporządzany w dłuższym niż rok horyzoncie czasowym, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu²². Budżetowanie zadaniowe pozwala na formułowanie i hierarchizację celów dla zadań, orientację zadań i wydatków publicznych na cele, pomiar

¹⁸ M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, [w:] M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 22-23.

¹⁹ Ibidem, s. 23.

²⁰ OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris 2007.

²¹ OCDE, *Moderniser l'État, la router à suivre*, Paris 2005.

²² M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie...*, op. cit., s. 26.

celów za pomocą mierników efektów oraz powiązanie z nimi zadań i wydatków publicznych²³.

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi poprzez cele. Nakłada to na ministra finansów obowiązek ich precyzyjnego określenia oraz ustalenia hierarchii ich realizacji wraz z miernikami umożliwiającymi ewaluację poszczególnych efektów. Obowiązek ten jest szczególnie istotny w przypadku części budżetu poświęconej wydatkom, ponieważ muszą one zostać przypisane do odpowiednich zadań.

Przyjęta w części zadaniowej struktura wydatków umożliwia zarządzanie nimi na wszystkich etapach budżetowania, ponieważ dysponent otrzymuje wstępny limit środków, opracowuje szczegółowe plany zadań, do których następnie przydziela środki po dokonanej analizie oraz ocenie planów i ich przewidywanych skutków. Dzięki takiej procedurze każde zadanie może być rozliczone jako oddzielny projekt²⁴.

W zakres pojęciowy budżetu zadaniowego wchodzić może wiele modeli i koncepcji. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wyróżniła jego trzy główne typy. Są to: budżet zadaniowy prezentacyjny (*presentational budget*), budżet zadaniowy informujący o efektywności (*performance-informed budget*) oraz efektywnościowy budżet zadaniowy (*direct/formula performance budgeting*).

W przypadku prezentacyjnego budżetu zadaniowego informacje o planowanych lub osiągniętych rezultatach zamieszczane są w dokumentach budżetowych lub innych dokumentach o oficjalnym charakterze. Informacje te mają służyć zwiększeniu odpowiedzialności za dysponowanie pieniędzmi publicznymi oraz ułatwieniu dialogu pomiędzy rządem, ustawodawcom a społeczeństwem na temat kierunków planowanych działań. Zawarte w tym budżecie informacje nie mają wpływu na decyzje dotyczące alokacji środków publicznych. Oznacza to, że nie zwiększają one w sposób bezpośredni efektywności wydatkowania tych środków.

W drugim z wymienionych modeli budżetu zadaniowego alokacja środków odbywa się w sposób pośredni, w zależności od planowanych i już osiągniętych rezultatów. Oznacza to, że decyzje budżetowe opierają się zarówno na informacjach o rezultatach, jak i na innych danych. Informacje o rezultatach, pomimo tego, że stanowią ważny czynnik przy

²³ T. Lubińska, *Budżet zadaniowy jako kolejny milowy krok w etapach rozwoju sektora finansów publicznych*, [w:] W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja. Materiały z konferencji, Warszawa 12-13 grudnia 2008 r.*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 60.

²⁴ A.M. Suchecki, *Budżet zadaniowy jako nowe narzędzie zarządzania publicznego w sektorze kultury*, [w:] M. Grzybowska-Brzezińska, I. Żuchowski, J. Michalak (red.), *Zarządzanie w placówce oświatowej. Podręcznik dyrektora szkoły*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Społeczna w Ostrołęce, Ostrołęka 2009, s. 160-162.

dokonywaniu wyborów budżetowych, nie determinują jednak wysokości kwot przeznaczanych na określony program. Ze względu na brak automatycznego powiązania celów i efektów ich realizacji a decyzją o finansowaniu, stopień wykorzystania informacji zależy głównie od polityki kraju wykorzystującego metodę budżetu zadaniowego informującego o efektywności.

Tabela 5.1. Modele budżetu zadaniowego według OECD

Model	Związek między informacją o rezultatach a decyzją o finansowaniu	Planowane lub osiągnięte rezultaty	Podstawowy cel procedury budżetowej
Budżet zadaniowy prezentacyjny	Brak związku	Rezultaty planowane i/lub osiągnięte	Zwiększenie odpowiedzialności
Budżet zadaniowy informujący o efektywności	Związek pośredni	Rezultaty planowane i/lub osiągnięte	Planowanie i zwiększenie odpowiedzialności
Budżet zadaniowy efektywnościowy	Związek bezpośredni	Rezultaty osiągnięte	Podział dochodów i zwiększenie odpowiedzialności

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paryż 2007, s. 20.

Bezpośrednie przełożenie między decyzjami o alokacji środków publicznych a uzyskanymi rezultatami występuje w modelu efektywnościowego budżetu zadaniowego. Model ten znajduje zastosowanie jedynie w niektórych sektorach i w ograniczonej liczbie krajów OECD. Jako przykład wykorzystania tego modelu budżetowania zadaniowego może posłużyć sektor szkolnictwa wyższego, gdzie liczba studentów uzyskujących tytuł magistra ma wpływ na kwotę przyznaną danej uczelni w kolejnym roku²⁵. Syntezę cech charakterystycznych dla wymienionych wyżej modeli budżetu zadaniowego przedstawia tabela 5.1.

5.2. Budżet zadaniowy w Polsce i we Francji

5.2.1. Charakterystyka budżetu zadaniowego we Francji i etapy jego wdrażania

Pierwsze próby wdrożenia budżetu zadaniowego i elementów Nowego Zarządzania Publicznego podjęto we Francji po drugiej wojnie światowej, kiedy to powołano w 1946 roku Komitet do spraw Analizy Kosztów Świadczenia Usług Publicznych. W roku 1953 został wydany dekret o określaniu kosztów i świadczeniu usług, który miał umożliwić

²⁵ M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie...*, op. cit., s. 30.

poszczególnym ministerstwom opracowywanie mierników kosztów świadczenia przez rząd usług publicznych. Rok 1954 wiąże się z powołaniem Komisji Ogólnej do spraw Efektywności, która dwa lata później została zastąpiona przez Wyższą Radę Reformy Administracyjnej²⁶.

W latach sześćdziesiątych XX wieku zaproponowano, aby wprowadzić we Francji metodę analogiczną do metody amerykańskiej, zwanej *Planning programming budgeting system*. Miała by ona funkcjonować pod nazwą *Optymalizacji wydatków publicznych* (*Optimalisation de la dépense publique*). Ostatecznie została ona przyjęta pod nazwą *Racjonalizacji wyborów publicznych* (*Rationalisation des choix budgétaires* – RCB). Metoda ta istotnie wpłynęła na kształt współczesnego budżetu zadaniowego we Francji.

Zarządzeniem Ministerstwa Gospodarki i Finansów z 13 maja 1968 roku została powołana specjalna komisja do spraw RCB (*Mission de la Rationalisation des choix budgétaires*). Jej celem było przetestowanie metody racjonalizacji wyborów budżetowych przy wykorzystaniu analizy kosztów i efektywności. Prace tej komisji potwierdziły, że RCB daje rządowi i administracji możliwość efektywnego rozwiązywania problemów gospodarczych, organizacyjnych oraz mających związek z gromadzeniem informacji.

Przed rokiem 1968 RCB zostało wdrożone przez trzy ministerstwa: Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Infrastruktury i Mieszkalnictwa oraz Ministerstwo Gospodarki i Finansów. Większość ministerstw rozpoczęło wprowadzanie metody racjonalizacji wyborów publicznych po roku 1968²⁷.

Wprowadzenie metody RCB miało na celu:

wdrożenia budżetu programów,

przeprowadzenia badań i analiz w celu zidentyfikowania problemów i sporządzenia listy możliwości ich rozwiązania,

unowocześnienia zarządzania sektorem publicznym.

Budżet programów zaproponowany w metodzie racjonalizacji wyborów publicznych został oparty na zarządzaniu poprzez ustalanie celów do osiągnięcia, a jego przygotowywanie opierało się na analizie kosztów i korzyści. Budżet ten nie mógł stać się skutecznym narzędziem zarządzania publicznego ze względu na fakt, że budżety poszczególnych

²⁶ U.K. Zawadzka-Pąk, *Etapy wdrażania współczesnego budżetu zadaniowego we Francji* [w:] E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk (red.), *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania...*, op. cit., s. 49.

²⁷ Ibidem, s. 50.

ministerstw były nadal opracowywane w oparciu o tradycyjną klasyfikację. Ostatecznie w 1985 roku wycofano się z dalszego procesu wdrażania metody RCB²⁸.

Początek reformy finansów publicznych we Francji przypada na lata 1998-1999, kiedy to powołana przez L. Fabiusa, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, grupa robocza opracowała raport pt. „Rzeczywista kontrola jako narzędzie usprawniające dokonywanie wydatków publicznych oraz obniżenie podatków”. 11 lipca 2000 roku senat przyjął projekt ustawy reformujący dotychczasowy akt prawny kształtujący system finansów publicznych jakim był *ordonans organiczny* z 1959 roku. Po roku pracy, 1 sierpnia 2001 roku, nowa ustawa – LOLF (*La Loi Organique aux Lois de Finances*) została przegłosowana, a Trybunał Konstytucyjny w decyzji z dnia 25 lipca 2001 roku nie zakwestionował zgodności projektu ustawy z Konstytucją²⁹.

Nowa ustawa zreformowała dogłębnie zarówno system budżetowy, jak również sposób zarządzania publicznego. Zwiększone zostały uprawnienia budżetowe Parlamentu w zakresie autoryzacji budżetowych i kontroli wykonywania budżetu. Było to możliwe dzięki wprowadzenia obowiązku corocznego uchwalania całości wydatków (*principe de la justification au premier euro*), które przed wejściem w życie ustawy reformującej finanse publiczne były zazwyczaj przedłużane w postaci jednego bloku. Ustawa LOLF zwiększyła również możliwości wnoszenia poprawek do projektu ustawy finansowej przygotowywanego przez rząd. Obecnie budżet centralny przygotowywany jest w oparciu o zasadę „zarządzania przez wyniki” (*management par performance*), roczny plan wyników (*projet annuel de performances – PAP*) stanowi integralną część budżetu³⁰.

W celu usprawnienia przepływów informacji i rozliczeń wydatków publicznych w styczniu 2002 roku został zatwierdzony nowy system informatyczny ACCORD (*Application Coordonnée de la Compatibilisation d’Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l’État*)³¹. Rok 2003 był rokiem, w którym wprowadzono na zasadzie pilotażu 80 zadań realizowanych według nowych zasad. Począwszy od roku 2004 (przyjęto wówczas w ustawie budżetowej 150 zadań, a w roku następnym – 500) wprowadzano kolejne zadania funkcjonujące według nowych zasad, aby od stycznia 2006 roku wszystkie wydatki budżetu państwa były objęte budżetem zadaniowym.

Budżet zadaniowy Francji został podzielony na:

²⁸ Ibidem, s. 51-54.

²⁹ F. Mordach, *La réforme de l’État par l’audit*, LGDJ – Lextenso éditions, Paris 2009, s. 4.

³⁰ J. Adamiec, *Budżet zadaniowy w krajach Unii Europejskiej*, „Analizy”, nr 10(35)/2010, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 2-7.

³¹ N. Azuma, *The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): the Trend of Continental Countries*, „Gouvernement Auditing Review”, vol. 12/2005.

34 misje grupujące wydatki według celów i stanowiące pierwszy poziom klasyfikacji budżetowej. Misje tworzone są z inicjatywy rządu, a każda z nich może zawierać od 2 do 8 programów tworzących wspólną politykę publiczną.

133 programy grupujące wydatki określone jako kredyty budżetowe. Wydatki te może realizować tylko jedno ministerstwo, a za realizację programu jest odpowiedzialna jedna osoba wymieniona z nazwiska i pełnionych funkcji. Ustalony program stanowi podstawową jednostkę klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z przyjętymi zasadami nowego zarządzania publicznego w programie muszą zostać wyspecyfikowane cele zgodne z interesem ogólnym oraz wskaźniki oczekiwanych rezultatów.

500 zadań, które stanowią składowe poszczególnych programów i są zgodne z przeznaczeniem wydatków.

Tabela 5.2. Podział na misje, programy i ministerstwa odpowiedzialne za dany program

Misja	Program	Ministerstwo odpowiedzialne za program
Polityka zagraniczna	Oddziaływanie kulturowe i naukowe. Język francuski za granicą i emigranci we Francji.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Administracja podstawowa i terytorialna	Życie polityczne, kulturalne i stowarzyszenia	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Zagospodarowania Terytorialnego
Kultura	Dziedzictwo narodowe Twórczość Przekaz umiejętności i demokratyzacja kultury	Ministerstwo Kultury i Komunikacji
Media	Prasa	Kancelaria Premiera
Nauka i szkolnictwo wyższe	Badania kulturowe i kultura naukowa	Ministerstwo Kultury i Komunikacji

Źródło: M. Godek, 2009, op.cit. s.381-386.

Do zasadniczej ustawy budżetowej musi być dołączony roczny projekt realizacji programu, który zawiera informacje dotyczące wszystkich zadań, niezbędnych kosztów realizacji zadań, celów ich realizacji oraz rezultatów mierzonych określonymi wskaźnikami. W budżecie zadaniowym stosowane są następujące typy wskaźników:

- 1) wskaźniki socjoekonomiczne – wykorzystywane są do oceny wpływu zadań administracji rządowej na społeczeństwo,
- 2) wskaźniki jakościowe – służą one do pomiaru jakości usług publicznych z punktu widzenia ich odbiorcy,
- 3) wskaźniki efektywności – stosowane do oceny rezultatów zadań z punktu widzenia podatnika (wyrażają one stosunek jakości do kosztów zadania).

Finansowanie programów i zadań może odbywać się na zasadzie zezwolenia na zaangażowanie środków finansowych (*autorisation d'engagement, autorisations de programmes*) oraz otwartego kredytu (*credit de paiement*)³².

W kwestii finansowania kultury zostały przyjęte dwie podstawowe misje. Pierwszą jest *kultura* wraz z trzema zasadniczymi programami. Drugą – *badania i szkolnictwo wyższe* z jednym programem zasadniczym. W ramach każdego programu ustalone zostały odpowiednie zadania, na które przyznano środki finansowe w ramach zezwoleń na ich zaangażowanie oraz kredytu otwartego.

5.2.2. Etapy wdrażania i charakterystyka budżetu zadaniowego w Polsce – problemy i bariery

W 2006 roku polski rząd zdecydował o rozpoczęciu prac nad reformą finansów publicznych w celu wprowadzenia nowoczesnej, zorientowanej na cele i rezultaty, opartej na planowaniu wieloletnim metody budżetowania i zarządzania budżetem, zwanej budżetem zadaniowym. Prace nad tą reformą podjęto w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie opracowano pierwszy dokument o charakterze metodycznym. W drugiej połowie 2006 roku zdecydowano o podjęciu próby sporządzenia pierwszego modelu budżetu zadaniowego w zakresie dwóch części budżetowych, jakimi była nauka i szkolnictwo wyższe. Prace nad projektem tych części budżetowych zakończono we wrześniu 2006 roku. Dzięki temu wynik prac można było umieścić w postaci Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2007.

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z grudnia 2006 roku wprowadziła dla wszystkich dysponentów obowiązek umieszczania wydatków w układzie zadaniowym. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami, dysponenci części budżetowych sporządzili w roku 2007 zadaniowy układ wydatków na rok 2008. Został on podzielony na części budżetowe, w ramach których wyodrębnione zostały zadania i podzadania.

W roku 2008 zadania związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego zostały przeniesione z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Finansów. W Ministerstwie Finansów zostały zainicjowane nowe działania natury metodologicznej i operacyjnej, do których zaliczono:

³² M. Godek, *Wdrażanie budżetu zadaniowego we Francji*, [w:] T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 387.

sporządzenie harmonogramu prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015. Zawierał on zestawienie planowanych prac, które mają na celu wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania w budżecie państwa;

opracowanie nowej metodologii, która została oparta na funkcjonalnym i zadaniowym układzie budżetu;

przygotowanie podstaw prawnych dla dalszych prac nad budżetem zadaniowym w postaci projektu ustawy o finansach publicznych;

zaprezentowanie w ustawie budżetowej wieloletnich programów w układzie zadaniowym³³.

Nowa ustawa o finansach publicznych, w celu umożliwienia realizacji reformy budżetu państwa, zawiera regulacje dotyczące między innymi: wieloletniego planowania wydatków w układzie zadaniowym, opracowania metody klasyfikacji zadaniowej wydatków w układzie funkcjonalnym, ustalania zasad wykonywania rachunkowości zadaniowej, kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu zadaniowego oraz zasad sprawozdawczości zadaniowej³⁴.

Najistotniejszą zmianą w znowelizowanej ustawie o finansach publicznych jest wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Stanowi on plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a sporządzany jest na cztery lata budżetowe. Jego układ obejmuje funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji. Uwzględnia on cele średniookresowe strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów³⁵.

W podziale na poszczególne lata budżetowe, Wieloletni Plan Finansowy Państwa określa podstawowe wielkości makroekonomiczne, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa, kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania, prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, wyniki budżetu środków europejskich, skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych oraz kwotę państwowego długu publicznego. Plan ten stanowi podstawę przygotowywania ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy, która składa się z budżetu państwa, załączników i postanowień.

³³ M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 173-176.

³⁴ Ibidem, s. 182.

³⁵ Ustawa o finansach publicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146

Nowa metoda budżetowania była wprowadzona w 2007 roku na zasadzie pilotażu i dotyczyła sporządzenia pierwszego modelu budżetu zadaniowego dla dwóch części budżetowych: nauka (część 28) i szkolnictwo (część 38) obejmujących 5% wszystkich wydatków budżetu państwa³⁶. W roku następnym układem zadaniowym zostało objętych 67 dysponentów (82 części budżetowe), którzy łącznie zrealizowali 44% wydatków budżetu państwa³⁷. Strukturę budżetu zadaniowego za rok 2008 tworzyły zadania zdefiniowane przez dysponentów środków publicznych. W ramach każdego zadania zostały wydzielone odpowiednie podzadania. Ostatecznym efektem podjętych działań było wyznaczenie celów i mierników określających stopień ich realizacji.

Tabela 5.3. Filary i funkcje Strategicznego Planu Rządzenia

Filar I Budowa dobrobytu	Filar II Dynamiczny rozwój	Filar III Bezpieczeństwo – człowiek, rodzina, kraj	Filar IV Zaufanie i duma
Funkcja 14 Rynek pracy Funkcja 4 Zarządzanie finansami Funkcja 5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa Funkcja 10 Wspieranie rozwoju polskiej nauki Funkcja 19 Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej	Funkcja 6 Koordynacja polityki gospodarczej kraju Funkcja 7 Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa Funkcja 17 Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju Funkcja 21 Prowadzenie polityki rolnej i rybackiej Funkcja 12 Ochrona i poprawa stanu środowiska	Funkcja 13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny Funkcja 20 Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna Funkcja 2 Działalność na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego Funkcja 8 Wspieranie kultury fizycznej i sportu Funkcja 11 Działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic	Funkcja 3 Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa Funkcja 15 Prowadzenie polityki zagranicznej Funkcja 18 Działalność państwa na rzecz zapewnienia zasady sprawiedliwości Funkcja 9 Kultura i ochrona dziedzictwa

Źródło: *Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Budżet Zadaniowy*, Rada Ministrów, Warszawa, maj 2009. s. 11.

Wykorzystując dwuletnie doświadczenie we wdrażaniu budżetu zadaniowego w Polsce, w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 skoncentrowano się na określeniu struktury funkcjonalnej, która umożliwiłaby grupowanie wydatków. Struktura ta ma za zadanie odzwierciedlać stopień ważności wydatków budżetu państwa oraz wielkość działań przeprowadzonych przez państwo według spójnego układu celów. Stopień realizacji

³⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2007, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007, dokumenty Rady Ministrów, Warszawa 2008.

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2008, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007, dokumenty Rady Ministrów, Warszawa 2009.

poszczególnych działań mierzony jest natomiast przy pomocy mierników. Przyjęty sposób funkcjonalnej prezentacji zadaniowego planu wydatków powinien umożliwić wskazanie wielkości wydatków przeznaczanych na poszczególne instytucje państwa oraz oceny, w jakim stopniu poniesione wydatki przyczynią się do realizacji wspólnych celów strategicznych i programowych rządu.

W proponowanym układzie zadaniowym wyodrębniono 22 podstawowe funkcje państwa stanowiące główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupujące wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według prowadzonych przez państwo polityk zdefiniowanych jako jego podstawowe działalności. Są to:

- 1) zarządzanie państwem,
- 2) działalność na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego,
- 3) działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza,
- 4) zarządzanie finansami państwa,
- 5) ochrona praw i interesów Skarbu Państwa,
- 6) koordynacja polityki gospodarczej kraju,
- 7) gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa,
- 8) wspieranie kultury fizycznej i sportu,
- 9) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
- 10) wspieranie rozwoju polskiej nauki,
- 11) działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic,
- 12) ochrona i poprawa stanu środowiska,
- 13) zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny,
- 14) rynek pracy,
- 15) prowadzenie polityki zagranicznej,
- 16) sprawy obywatelskie,
- 17) zapewnienie równomiernego rozwoju kraju,
- 18) działalność państwa na rzecz zapewnienia sprawiedliwości,
- 19) budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej,
- 20) organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna,
- 21) prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej,
- 22) prowadzenie i koordynacja polityki.

Poszczególne funkcje zostały podporządkowane czterem następującym filarom:

budowa dobrobytu – czynniki wzrostu a zamożność obywateli,

dynamiczny rozwój – zrównoważone warunki rozwoju,
bezpieczeństwo – człowiek, rodzina, kraj,
zaufanie i duma – kapitał społeczny.

Drugi szczebel klasyfikacji budżetu stanowią wyodrębnione zadania, które mogą być realizowane przez wielu dysponentów. Szczebel trzeci to podzadania. Zaproponowane przez dysponentów zadania priorytetowe zostały wpisane w funkcje, a następnie dopasowane do właściwych filarów Strategicznego Planu Rządzenia. Zostały one przedstawione wcześniej w tabeli 5.3. Ten hierarchiczny sposób prezentowania Strategicznego Planu Rządzenia w sposób przejrzysty odzwierciedla odpowiedzialność dysponentów za powierzone im zadania.

Rozdział 6

Publiczne źródła finansowania kultury w Polsce

6.1. Finansowanie kultury z budżetu państwa w Polsce w latach 2000-2010

6.1.1. Finansowanie kultury według planu budżetu tradycyjnego

Obowiązujący w Polsce na dany rok budżet państwa, tak zwany budżet tradycyjny, stanowi plan finansowy państwa, w którym zestawione są dochody i wydatki odzwierciedlające kierunki polityki społeczno-gospodarczej rządu. Jest on uchwalany w formie ustawy określającej źródła dochodów i rodzaje wydatków. Plan ten jest opracowywany przez Radę Ministrów w terminach określonych w ustawie, a za jego wykonanie jest odpowiedzialne Ministerstwo Finansów¹.

Podstawy prawne polskiego budżetu określone są w następujących aktach prawnych:

- 1) Konstytucji RP,
- 2) ustawie o finansach publicznych,
- 3) corocznych ustawach budżetowych.

W ustawie zasadniczej sformułowane zostały podstawowe zasady gospodarki budżetowej oraz terminy prac budżetowych. Zgodnie z zapisami Konstytucji inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustawy budżetowej posiada jedynie Rada Ministrów.

Obecnie obowiązująca w Polsce ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (podobnie jak poprzednie) jest w całości poświęcona prawu budżetowemu. W zakresie budżetu państwa określa ona:

- 1) zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem;
- 2) zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne;
- 3) zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa;
- 4) zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym;

¹ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006, s. 497.

- 5) zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa;
- 6) szczegółowe zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych;
- 7) zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych².

W budżecie państwa określona jest:

łączna kwota prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych,
łączna kwota planowanych wydatków,
kwota planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jej pokrycia,
łączna kwota prognozowanych dochodów, wydatków oraz wynik budżetu środków europejskich,
łączna kwota planowanych przychodów i rozchodów budżetu państwa,
planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa,
limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych³.

Wymienione zasady obowiązują również przy konstruowaniu budżetów poszczególnych ministerstw, w tym Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego odpowiedzialnego za realizację określonej przez rząd polityki kulturalnej. Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach niniejszej pracy, realizacja tej polityki uzależniona jest przede wszystkim od makroekonomicznej sytuacji gospodarki, której wyznacznikiem jest wielkość produktu krajowego brutto i stan finansów publicznych odzwierciedlony w budżecie państwa, a wyznacznikiem wspierania rozwoju kultury, w szerokim znaczeniu, są wielkości przyznawanych na ten cel środków publicznych oraz dynamika ich zmian.

Szczegółowa charakterystyka dotycząca makroekonomicznych uwarunkowań sektora kultury w Polsce w latach 2000-2012 została zaprezentowana w tabeli 6.1 oraz na rysunku 6.1. Z informacji w nich zawartych wynika między innymi, że udział wydatków budżetu państwa w produkcie krajowym brutto charakteryzował się znaczną zmiennością. W analizowanym okresie możliwe jest wyróżnienie czterech podokresów. Pierwszy z nich, charakteryzujący się tendencją wzrostową, obejmował lata 2000-2002, drugi, trwający do roku 2006 wykazywał tendencję malejącą. Po roku 2006 aż do roku 2008 udział wydatków budżetu państwa wykazał się znacznym wzrostem, osiągając poziom 22,48%. Okres czwarty,

² Ustawa o finansach publicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146.

³ Ibidem.

trwający od roku 2008 charakteryzował się ponownymi spadkami, osiągając w 2010 roku (20,84%) poziom bardzo zbliżony do udziału wydatków budżetu państwa w PKB w roku 2004 (20,88%). Występujące prawidłowości wskazują na zmiany w prowadzonej przez rząd polityce budżetowej, ograniczającej ogólne wydatki budżetu państwa.

Tabela 6.1. Realizacja założeń makroekonomicznych z uwzględnieniem PKB, wydatków Budżetu Państwa i wydatków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2000-2010 (ceny bieżące, ceny stałe 2000 r., udziały w procentach)

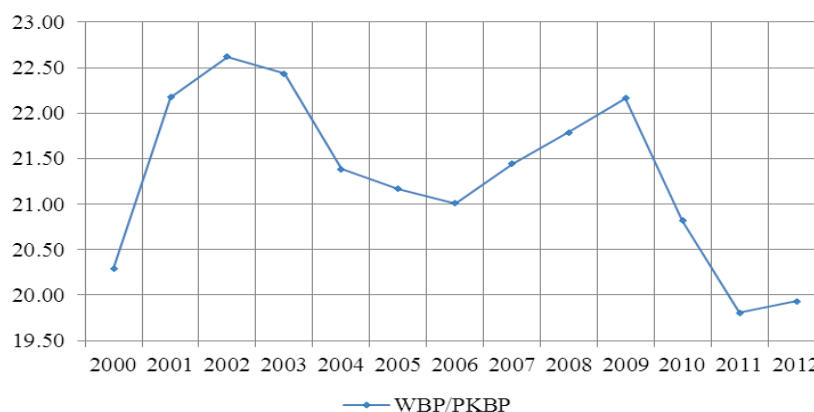
w mld. zł							
	Produkt Krajowy Brutto		Wydatki Budżetu Państwa		Wydatki Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego		
	PKBP (c.b.)	PKB (c.s.2000)	WBP (c.b.)	WB (c.s.2000)	Wykonane (c.b.) WMK	w tym: kultura WMKK	w tym: pozostałe WMKPo
2000	744,38	744,38	151,05	151,05	1,09	0,41	0,68
2001	779,56	753,31	172,89	163,87	1,19	0,54	0,64
2002	808,58	763,86	182,92	170,16	1,11	0,42	0,69
2003	843,16	793,65	189,15	174,50	1,24	0,49	0,75
2004	924,54	835,71	197,70	176,20	1,50	0,75	0,75
2005	983,30	865,80	208,13	181,62	1,65	0,83	0,82
2006	1060,03	919,48	222,70	192,48	1,75	0,89	0,86
2007	1176,74	982,00	252,32	212,75	1,95	1,05	0,90
2008	1275,51	1032,08	277,89	224,83	2,21	1,21	1,00
2009	1344,51	1048,60	298,03	233,02	2,45	1,36	1,09
2010	1416,59	1089,49	294,89	224,77	2,34	1,20	1,14
2011	1528,13	1138,52	302,68	221,26	2,47	1,23	1,24
2012	1595,26	1160,15	318,00	224,10	-	-	-
udziały procentowe							
	WBP/PKBP		WMK/PKBP		WMK/WBP	WMKK/WMK	WMKPo/WMK
2000	20,29		0,15		0,72	37,61	62,39
2001	22,18		0,15		0,69	45,38	53,78
2002	22,62		0,14		0,61	37,84	62,16
2003	22,43		0,15		0,66	39,52	60,48
2004	21,38		0,16		0,76	50,00	50,00
2005	21,17		0,17		0,79	50,30	49,70
2006	21,01		0,17		0,79	50,86	49,14
2007	21,44		0,17		0,77	53,85	46,15
2008	21,79		0,17		0,80	54,75	45,25
2009	22,17		0,18		0,82	55,51	44,49
2010	20,82		0,17		0,79	51,28	49,15
2011	19,81		0,16		0,82	49,80	50,20
2012	19,93		0,00		-	-	-

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych GUS oraz MKiDN z lat 2000-2012.

Analiza statystyczna danych zawartych w tabeli 6.1. dokonana w pierwszym etapie badań i dotycząca realizacji założeń makroekonomicznych, wskazuje na powiązania ogólnych wydatków budżetu państwa z poziomem produktu krajowego brutto, aczkolwiek nie zawsze stopień tego powiązania jest jednakowy.

W kolejnym etapie prowadzonych badań empirycznych dokonano oszacowania parametrów liniowego i potęgowego modelu regresji reprezentującego w sposób sformalizowany hipotezę o istotności wpływu osiągniętego realnego poziomu produktu krajowego brutto na realny poziom ogólnych wydatków państwa.

Rysunek 6.1. Udział wydatków budżetu państwa w produkcie krajowym brutto w latach 2000-2012 (w procentach)



Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 6.1.

Biorąc pod uwagę realne wartości (w cenach stałych 2000 r.) łącznych wydatków budżetu państwa (WB) oraz realny poziom produktu krajowego (PKB) otrzymano następujące rezultaty estymacji liniowego i potęgowego równania regresji metodą najmniejszych kwadratów dla próby 2001-2010 oraz zaktualizowanej 2001-2012.

Tabela 6.1.a. Wyniki estymacji równań regresji realnych wydatków budżetu państwa (WB) względem PKB w latach 2001-2012

Próba 2001-2010	Próba 2001-2012
$WB = 9,17 + 0,205 PKB + e$ (0,53) (13,44) $R^2_{sk}=0,9576$; $DW=1,66$	$WB = 9,28 + 0,205 PKB - 22,11 u1112 + e$ (0,70) (14,23) (4,08) $R^2_{sk}=0,9568$; $DW=1,94$
$\ln(WB) = -1,16 + 0,945 \ln(PKB) + e$ (2,53) (14,03) $R^2_{sk}=0,9560$; $DW=1,54$	$\ln(WB) = -1,16 + 0,945 \ln(PKB) - 0,092 u1112 + e$ (2,53) (14,03) $R^2_{sk}=0,9603$; $DW=1,73$

Źródło: obliczenia własne; e – reszty modelu; w nawiasach wartości statystyk t -Studenta

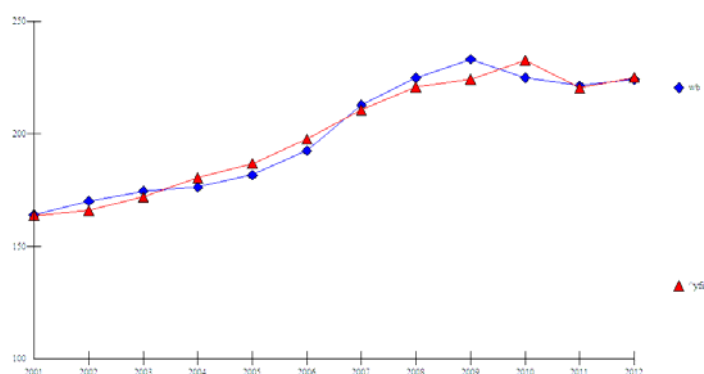
Prezentowane rezultaty wskazują na to, iż realne wielkości produktu krajowego brutto istotnie wpływały na kształtowanie się ogólnych wydatków budżetu państwa. Oceny parametru przy zmiennej PKB w obu próbach i postaciach analitycznych są istotnie statystycznie różne od zera przy 1% poziomie istotności. W modelu liniowym wartość oceny

tego parametru interpretuje się jako przeciętną skłonność do wzrostu wydatków budżetu państwa przy wzroście PKB o 1 mld zł. Oznacza to, iż wzrost PKB (w cenach stałych 2000 r.) o 1 mld zł powodował przeciętnie w badanym okresie wzrost wydatków budżetu państwa o 205 milionów zł.

W modelu o postaci podwójnie logarytmicznej (potęgowej) estymowany jest natomiast współczynnik elastyczności wydatków budżetu względem PKB. Otrzymano ocenę elastyczności ok. 0,945. Oznacza to mniej niż proporcjonalne (o ok. 0,945%) wzrosty procentowe wydatków budżetu państwa przy 1% wzroście PKB.

W przypadku estymacji na próbie 2001-2012 zastosowano dodatkowo zmienną zero-jedynkową u_{1112} , która poprzez zmianę wyrazu wolnego pozwala na kontrolę wpływu wartości nietypowych w latach 2011 i 2012 zaobserwowano wyraźny spadek i ponowny wzrost realnych wydatków budżetu.

Rysunek 6.2. Realne wydatki budżetu państwa a realne wartości PKB w Polsce: wykres dopasowania liniowego równania regresji (w mld zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 6.1.

Wartości skorygowanych współczynników determinacji, we wszystkich przypadkach ponad 0,95, świadczą o dobrym wyjaśnieniu kształtowania się realnych wydatków budżetu państwa przez realne wartości produktu krajowego brutto. Nieobjaśniona przez model zmienność wydatków budżetu państwa (ponad 4%) może wynikać z ogólnych kierunków prowadzonej przez Ministra Finansów polityki dostosowującej finanse publiczne do aktualnej sytuacji makroekonomicznej kraju.

Zmiany polityki finansów publicznych, mające również wpływ na realizację przyjętej przez rząd polityki kulturalnej znajdują swój wyraz w nieregularnym tempie zmian łącznych wydatków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz jego poszczególnych składowych - wydatków na kulturę w szerokim znaczeniu i związanych z nimi pozostałych wydatków. Sytuację tę charakteryzują informacje zawarte w tabeli 6.2. i na rysunku 6.3.

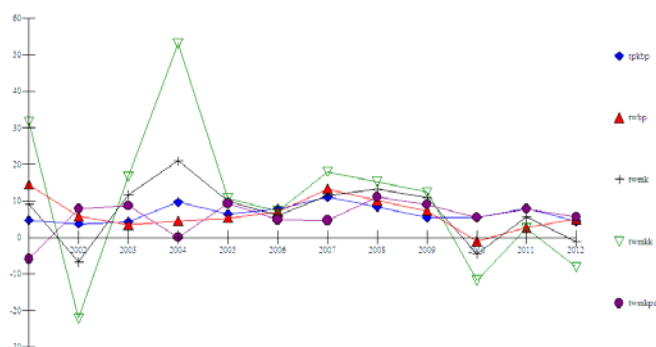
Tabela 6.2. Tempo zmian PKB, wydatków Budżetu Państwa oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2000-2010 (tempa wzrostu: rok pop.=1)

	TPKB	TPKBP	TWB	TWBP	Wydatki MKiDN		
					Wykonane TWMK	w tym: Kultura TWMKK	w tym: Pozostałe TWMKPo
2001	1,2	4,73	8,49	14,46	9,17	31,71	-5,88
2002	1,4	3,72	3,84	5,80	-6,72	-22,22	7,81
2003	3,9	4,28	2,55	3,40	11,71	16,67	8,70
2004	5,3	9,65	0,97	4,52	20,97	53,06	0,00
2005	3,6	6,36	3,08	5,27	10,00	10,67	9,33
2006	6,2	7,80	5,98	7,00	6,06	7,23	4,88
2007	6,8	11,01	10,53	13,30	11,43	17,98	4,65
2008	5,1	8,39	5,67	10,13	13,33	15,24	11,11
2009	1,6	5,33	3,64	7,24	10,86	12,40	9,00
2010	3,9	5,36	-3,54	-1,05	-4,49	-11,76	5,50
2011	4,5	7,87	-1,56	2,64	5,56	2,50	7,83
2012	1,9	4,39	1,28	5,06	.	.	.

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 6.1.

W obu przypadkach najbardziej niekorzystną sytuację zaobserwowano w roku 2002 w porównaniu z rokiem 2001 i w roku 2010 w porównaniu z rokiem 2009. Ogólna analiza tempa zmian wydatków tego ministerstwa wskazuje również na zmiany polityki kulturalnej wynikające z ograniczania zarówno budżetowych środków finansowych jak i środków przeznaczonych na działalność kulturalną leżącą w gestii Ministra Kultury.

Rysunek 6.3. Tempo zmian PKBP (c.b.) oraz wydatków Budżetu Państwa i Ministerstwa Kultury z podziałem na wydatki na kulturę i pozostałe w latach 2000-2012



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych w tabeli 6.2.

Dokonując podobnej analizy w odniesieniu do realizacji założeń makroekonomicznych w zakresie kształtowania się wydatków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego należy stwierdzić, iż udział łącznych wydatków nominalnych tego ministerstwa w PKB (również w cenach bieżących) w latach 2000-2011 wykazywał stabilną tendencję i wahał się od 0,14 % (2002 r.) do 0,18% (2009 r.). Również udział wydatków Ministerstwa Kultury

i Dziedzictwa Narodowego w wydatkach budżetu państwa kształtował się na bardzo niskim poziomie, osiągając w roku 2009 najwyższy poziom wynoszący 0,82%.

Tę niekorzystną sytuację ma zmienić podpisany przez władze rządowe i przedstawicieli strony społecznej w 2011 roku „Pakt dla kultury”. Głównym założeniem podpisanej umowy jest zwiększenie wydatków na kulturę do 1% budżetu państwa do 2015 roku⁴. Założenie to, o ile ma być spełnione, powinno zostać uwzględnione w długookresowej strategii polityki budżetowej rządu.

Uzupełnienie analiz statystycznych może stanowić równanie regresji umożliwiające ocenę wpływu PKB na kształtowanie się łącznych wydatków na dział 921 „Kultura i Dziedzictwo Narodowe”. W tym celu na podstawie informacji pochodzących z próby 2000-2010 oszacowano dwa równania regresji: w postaci liniowej oraz podwójnie logarytmicznej, potęgowej. Rezultaty estymacji równania liniowego pozwoliły na ocenę krańcowej skłonności budżetu państwa do wydatków na kulturę ogółem względem PKB. Natomiast ocena parametru przy zmiennej objaśniającej (*PKBP*) w równaniu podwójnie logarytmicznym umożliwiła określenie wartości współczynnika elastyczności wydatków środków publicznych na kulturę (dział 921) względem nominalnych wielkości produktu krajowego brutto.

W przypadku liniowego równania regresji ogólnych wydatków na kulturę z uwzględnieniem wielkości PKB (*PKB*) w cenach stałych otrzymano wyniki estymacji prezentowane w tabeli 6.2.a. oraz na wykresie 6.1.

Ocena parametru stojącego przy zmiennej *PKB* jest interpretowana, jako krańcowa skłonność do finansowania kultury ze środków budżetowych w gospodarce narodowej. Parametr ten okazał się istotnie różny od zera przy 1% poziomie istotności, a wartość oceny tego parametru oznacza, iż w badanym okresie 2000-2011 ze wzrostem wartości realnych PKB o 1 mld zł rocznie związany był przeciętny wzrost łącznych realnych wydatków na kulturę zakwalifikowanych do działu „921” o 1,37 mln złotych.

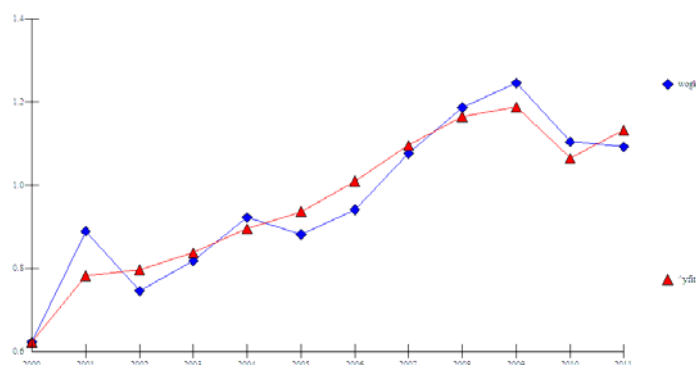
Tabela 6.2.a. Wyniki estymacji równania regresji realnych wydatków ogółem na kulturę względem PKB

Równanie liniowe				Równanie podwójnie logarytmicznie			
$WOGK = -0,252 + 0,00137PKB - 0,148u00 - 0,179u1011 + e$				$\ln(WOGK) = -8,40 + 1,23 \ln(PKB) - 0,22u00 - 0,15u1011 + e$			
(1,50)	(7,16)	(2,8)	(2,1)	(6,7)	(6,7)	(2,9)	(2,2)
Próba: 2000-2011; $R^2_{sk} = 0,8894$; DW=1,94				Próba: 2000-2011; $R^2_{sk} = 0,8935$; DW=2,16			

Źródło: obliczenia własne; *e* – reszty modelu, w nawiasach wartości statystyk t-Studenta

⁴ Pawłowski R. (2011), „Pakt dla kultury” podpisany. Jak zmieni polską kulturę? Gazeta Wyborcza. Kultura, http://wyborcza.pl/1,75475,9602678,_Pakt_dla_kultury_podpisany_..., z dnia 16.05.2011.

Rysunek 6.4. Realne wydatki budżetu państwa na kulturę a realne wartości PKB w Polsce: wykres dopasowania liniowego równania regresji



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 6.1.

Rezultaty estymacji wskazują na poprawną specyfikację modelu i dość dobre dopasowanie (z wyjątkiem lat 2000 oraz 2010 i 2011 gdzie zastosowano odpowiednie zmienne zero-jedynkowe u_{00} i u_{1011} dla kontroli obserwacji nietypowych) równania do danych empirycznych ($R^2_{sk}=0,89$).

W przypadku funkcji potęgowej ocena parametru przy zmiennej objaśnianej *PKB* wyraża elastyczność wydatków w dziale „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” względem PKB. Parametr ten jest statystycznie istotnie różny od zera przy 1% poziomie ufności. Oszacowana wartość współczynnika elastyczności oznacza, iż w badanym okresie, przy wzroście PKB o 1% można było oczekiwać wzrostu realnych wydatków na kulturę o 1,23%, przy założeniu stałości innych czynników determinujących kształtowanie się ogólnych wydatków na kulturę zakwalifikowanych w budżecie państwa do działu 921. Uwzględniając wartość współczynnika elastyczności ($E > 1$) można stwierdzić, iż wielkość łącznych wydatków na kulturę rosła w stopniu większym niż nominalny wzrost produktu krajowego brutto, ale również malała w większym stopniu niż PKB⁵.

Tendencję kształtowania się omawianej kategorii wydatków (*WOGK*) dobrze ilustrują prezentowane poniżej równania tendencji rozwojowej (trendu) o postaci podwójnie logarytmicznej:

Tabela 6.2.b. Wyniki estymacji równań tendencji rozwojowej wydatków ogółem na kulturę

tendencja w cenach bieżących	tendencja w cenach stałych 2000 r.
$\ln(WOGKP_t) = -0,497 + 0,353 \ln(T) + e_t$ (153,8) (7,10) Próba: 2000-2010; $R^2_{sk} = 0,832$; DW=1,40	$\ln(WOGK_t) = -0,466 + 0,247 \ln(T) + e_t$ (6,38) (5,91) Próba: 2000-2010; $R^2_{sk} = 0,772$; DW=1,83

T – zmienna czasowa, e_t – reszty modelu; w nawiasach wartości statystyk t-Studenta.

Źródło: obliczenia własne.

⁵ A. Samuelson, *Ekonomia* 1, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004, s. 116.

Oceny parametru przy zmiennej czasowej są statystycznie istotnie różna od zera przy 1% poziomie istotności. Z prezentowanych powyżej rezultatów wynika, że w badanym okresie 2000-2010 łączne wydatki budżetu państwa na kulturę rosły przeciętnie z roku na rok o około 0,35%, a w wielkościach realnych o ok. 0,25% rocznie przy założeniu stałości innych czynników determinujących kształtowanie się tej kategorii wydatków. Dopasowanie teoretycznego modelu do danych rzeczywistych wynoszące około 83 i 77% może wynikać między innymi z nieuwzględnienia innych determinant wpływających na kształtowanie się omawianej tendencji.

Biorąc pod uwagę zakres problemów omawianych w niniejszej pracy, istotne jest również określenie przeznaczenia wydatków budżetu według zasadniczych grup ekonomicznych. Wielkość i struktura wydatków na poszczególne grupy charakteryzuje stan finansów publicznych. Zgodnie z treścią obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu państwa obejmują następujące grupy ekonomiczne:

- 1) dotacje i subwencje,
- 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- 4) wydatki majątkowe,
- 5) rozliczenia bankowe,
- 6) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- 7) środki własne Unii Europejskiej⁶.

W badanym okresie wydatki publiczne, środki publiczne oraz przychody i rozchody klasyfikuje się według części, działów, rozdziałów i paragrafów.

Działy posiadają budowę przedmiotową – są to rodzaje działalności obejmujące jedną lub kilka dziedzin. Powinny być w nich ujęte dochody budżetowe pochodzące z danego działu oraz wydatki przeznaczane na jego finansowanie. Każdy dział składa się z rozdziałów, które są bardziej szczegółowymi jednostkami klasyfikacyjnymi, zbudowanymi według kryteriów przedmiotowych lub podmiotowych.

Rozdziały nawiązują do zadań szczegółowych i kompetencji państwa. Stanowią one następstwo wprowadzanych zadań i jednostek organizacyjnych. Dla przykładu, w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” znajdują się między innymi takie rozdziały, jak: „Muzea”, „Biblioteki”, „Teatry dramatyczne i lalkowe”. W rozdziałach budżetowych ustalane

⁶ Ustawa o finansach publicznych, op. cit.

są kwoty planowanych dochodów uzyskanych w związku z funkcjonowaniem danego działu i wydatków budżetowych skierowanych na ich finansowanie.

Paragrafy stanowią najniższą jednostkę klasyfikacji budżetowej. Występują one zazwyczaj w ramach rozdziałów i szczegółowo ujmują rodzaje dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów budżetowych⁷.

Należy również zwrócić uwagę na zmiany, jakie miały miejsce w analizowanym okresie 2000-2010 w przedstawionej klasyfikacji wydatków. W latach 2000-2007 w sprawozdaniach z wykonania budżetu uwzględniane były „Rozliczenia bankowe”. Kolejne zmiany wiązały się z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Od roku 2004 Polska wpłaca do UE składki, których wysokość uwzględniana jest w grupie ekonomicznej „Środki własne UE”. Również członkostwo Polski w UE umożliwiło finansowanie projektów z jej udziałem. Na ten cel Polska od 2007 roku wydatkowała odpowiednie środki budżetowe. Wysokość tych wydatków uwzględniana była w grupie ekonomicznej „Finansowanie projektów z udziałem UE”. Wydatki budżetu państwa w tej grupie najczęściej przeznaczone były na finansowanie dotacji, wydatki majątkowe oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych⁸. Jednak wyłączenie tych wydatków z dotychczasowego rodzajowego układu powoduje, iż ogólnodostępne dane dotyczące realizacji wydatków w 2007 r. nie są porównywalne z danymi z roku 2006⁹. Z tego względu w dalszej ogólnej analizie wydatki te zostały pominięte, pomimo iż zwiększają ogólną kwotę wydatków budżetu państwa.

Szczegółowe informacje dotyczące realizacji wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w analizowanym okresie 2000-2010 zawarte są w tabeli 6.3.

Z prezentowanych danych statystycznych wynika, iż w analizowanym dziesięcioleciu nastąpił wyraźny wzrost łącznych wydatków budżetu państwa (o ponad 95%), a w latach 2004-2010 został on dodatkowo zwiększony o wysokość środków z Unii Europejskiej.

W realizacji wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych zwracają uwagę jeszcze dwie grupy wydatków znacznie obciążające budżet państwa. Należą do nich wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz obsługa długu publicznego. Udział wydatków w pierwszej z wymienionych grup ekonomicznych wahał się od 13,1% w roku 2002 do 19,2% w roku 2005. Natomiast w drugiej grupie wydatków – obsługa długu publicznego-

⁷A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Dom Organizatora, Toruń 2007, s. 59-63.

⁸Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

⁹ Decyzja ta była również podyktowana różnicą w wartościach uwzględnionych w sprawozdaniach MF i raportach NIK, wynikających ze specyfiki sporządzania obu dokumentów.

najniższym udziałem charakteryzował się rok 2008 (9,0%), a najwyższym – rok 2002 (13,1%).

Tabela 6.3. Realizacja wydatków budżetu państwa wg grup ekonomicznych w latach 2000-2010: w mld zł. c.b., struktura (w nawiasach, w procentach) oraz udziały procentowe w PKB (pogrubione)

Grupy ekonomiczne	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dotacje i subwencje	83,5 (55,3) 11,22	98,3 (56,9) 12,61	104,4 (57,1) 12,91	105,2 (55,6) 12,48	101,6 (51,6) 10,99	101,8 (48,9) 10,35	113,0 (50,7) 10,66	126,3 (50,1) 10,73	148,1 (53,3) 11,61	154,1 (51,7) 11,46	153,4 (52,0) 10,83
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	13,1 (8,7) 1,76	14,9 (8,5) 1,91	15,1 (8,2) 1,87	15,9 (8,4) 1,89	18,3 (9,3) 1,98	20,5 (9,9) 2,08	17,9 (8,0) 1,69	23,0 (9,1) 1,95	21,1 (7,6) 1,65	20,1 (6,7) 1,49	20,9 (7,1) 1,48
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	28,5 (17,9) 3,83	29,4 (16,9) 3,77	29,8 (13,1) 3,69	34,2 (18,1) 4,06	37,1 (18,8) 4,01	40,1 (19,2) 4,08	42,1 (18,9) 3,97	46,5 (18,4) 3,95	49,4 (17,8) 3,87	52,2 (17,5) 3,88	54,9 (18,6) 3,88
Wydatki majątkowe	7,5 (4,9) 1,01	7,8 (3,7) 1,00	7,8 (4,3) 0,96	8,5 (4,5) 1,01	11,1 (5,6) 1,20	10,2 (4,9) 1,04	11,1 (5,0) 1,05	18,3 (7,3) 1,56	21,9 (7,9) 1,72	25,9 (8,7) 1,93	17,2 (5,8) 1,21
Rozliczenia bankowe	2,1 (1,3) 0,28	2,1 (1,9) 0,27	1,8 (1,0) 0,22	1,3 (0,7) 0,15	1,4 (0,6) 0,15	1,0 (0,5) 0,10	1,0 (0,5)	-	-	-	-
Obsługa długu publicznego	18,1 (11,9) 2,43	19,0 (12,1) 2,44	24,0 (13,1) 2,97	2,4 (12,7) 0,28	22,6 (11,4) 2,44	24,8 (11,9) 2,52	27,8 (12,5) 2,62	27,5 (10,9) 2,34	25,1 (9,0) 1,97	32,2 (10,8) 2,39	34,1 (11,6) 2,41
Środki własne UE	-	-	-	-	5,8 (1,7) 0,63	9,8 (4,7) 1,00	9,8 (4,4) 0,92	10,6 (4,20) 0,90	12,2 (4,4) 0,96	13,4 (4,5) 1,00	14,3 (4,9) 1,01
Ogółem	151,0 (100) 20,29	159,5 (100) 20,46	182,9 (100) 22,62	189,1 (100) 22,43	197,7 (100) 21,38	210,0 (100) 21,36	222,7 (100) 21,01	252,3 (100) 21,44	277,9 (100) 21,79	298,0 (100) 22,16	294,9 (100) 20,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów NIK: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2000 t.I oraz za lata 2001-2010, dział Wydatki budżetu państwa*, Warszawa.

Biorąc pod uwagę wydatki według grup ekonomicznych uwzględnione w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” budżetu państwa należy zauważyć, iż najwyższą pozycję w tej klasyfikacji zajmują wydatki przeznaczone na dotacje i subwencje oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych. Trzecią pozycję zajmują wydatki majątkowe. Rosną również w wartościach nominalnych wydatki związane z finansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. W roku 2009 wydatki budżetu państwa na ten dział wynosiły 1592,8 mln zł, a w 2010 – 1744,8 mln zł.

Włączenie od roku 2007 środków europejskich do wydatków budżetu państwa uniemożliwiło porównanie wydatków według grup ekonomicznych z wydatkami w latach poprzednich. Z tego względu wydatki na dział „Kultura i dziedzictwo narodowe” według

grup ekonomicznych zostaną scharakteryzowane tylko dla lat 2007-2010. Informacje na ten temat prezentowane są w tabeli 6.4. i na rysunku 6.5.

Tabela 6.4. Realizacja wydatków budżetu państwa na „Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wg grup ekonomicznych w latach 2007-2010

w mln. zł

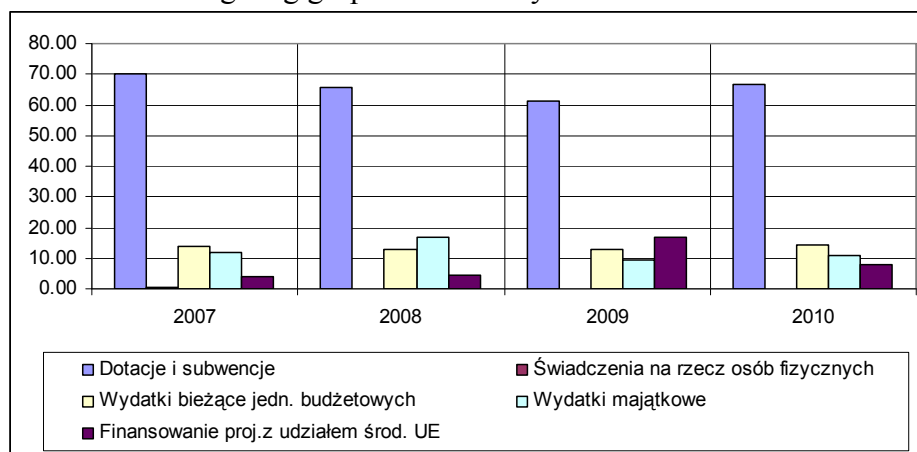
Grupy ekonomiczne	2007	2008	2009	2010
Dotacje i subwencje	897,834	964,852	968,347	966,264
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	3,348	3,172	3,235	3,528
Wydatki bieżące jedn. budżetowych	174,841	191,645	204,428	203,899
Wydatki majątkowe	149,832	244,994	145,645	157,189
Finansowanie proj. z udziałem środków UE	50,429	61,637	262,137	117,266
Ogółem	1276,284	1466,300	1583,792	1448,146

w procentach

	2007	2008	2009	2010
Dotacje i subwencje	70,35	65,80	61,14	66,72
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	0,26	0,22	0,20	0,24
Wydatki bieżące jedn. budżetowych	13,70	13,07	12,91	14,08
Wydatki majątkowe	11,74	16,71	9,20	10,85
Finansowanie proj. z udziałem środków UE	3,95	4,20	16,55	8,10
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: Sprawozdanie Ministra Finansów z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2010.

Rysunek 6.5. Realizacja wydatków budżetu państwa na „Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wg grup ekonomicznych w latach 2007-2010.



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 6.4.

Z prezentowanych danych wynika, iż w wydatkach budżetu państwa na „Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego” największe kwoty przeznaczone były na dotacje i subwencje, chociaż w latach 2007-2010 zaobserwowano spadek ich udziału w wydatkach ogółem na ten dział. Tendencję wzrostową wykazywały natomiast wydatki związane

z finansowaniem projektów z udziałem Unii Europejskiej. Największe ich kwoty wydatkowano w roku 2009 i stanowiły one 16,55% ogółu wydatków budżetu Ministra Kultury. Z pozostałych grup wydatków znacznym udziałem charakteryzowały się wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe, których najwyższy poziom zanotowano w roku 2008.

Ponadto z informacji dotyczących struktury tych wydatków (część 24 budżetu państwa) i poniesionych na kulturę w latach 2000-2010 przez inne podmioty zakwalifikowane do różnych części budżetu (tabela 6.5. i 6.6.) wynika, iż w roku 2009 zanotowano najwyższe kwoty ogółem przeznaczone na finansowanie kultury wynoszące 1592,79 mln zł oraz wydatki przeznaczone na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego – 1358,57 mln zł. Stanowiło to ponad 85% ogółu wydatków poniesionych na kulturę w badanym roku. Drugą pozycję w tej klasyfikacji zajmowała Kancelaria Premiera w gestii, której leżą wydatki związane z pełnieniem różnych funkcji Rządu, a od 2000 roku były one związane z przygotowaniem Polski do wejścia do Unii Europejskiej oraz uczestnictwa w niej po roku 2004. Kancelaria Premiera poniosła najwyższe wydatki na kulturę w roku 2008, co stanowiło około 3% ogólnych wydatków poniesionych na finansowanie kultury.

Tabela 6.5. Wydatki na kulturę cz. 24 w Polsce w latach 2000-2010 wg części budżetu państwa(w mln zł)

Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem	622,33	937,73	801,20	886,26	1034,02	1009,35	1088,75	1276,28	1466,30	1592,79	1448,15
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	412,09	543,37	420,58	490,14	752,05	825,67	894,05	1045,56	1213,04	1358,57	1196,20
Kancelaria Prezydenta RP	39	30,72	29,17	29,90	30,50	30,50	37,50	45,50	44,30	42,00	42,00
Nauka	0	0	0	0	0	0	6,03	5,93	15,96	15,68	21,67
Obrona narodowa	0	82,07	85,36	84,26	87,64	18,26	0	11,62	18,39	15,17	23,07
Oświata i wychowanie	0	0	0	0	0	0	0	1,48	2,09	2,71	*6,00
Praca	0	1,67	2,63	1,51	1,66	1,66	1,80	2,58	1,97	1,84	1,61
Rolnictwo	3,04	3,22	2,87	3,49	4,69	4,60	4,63	4,80	5,73	5,37	5,87
Skarb Państwa	0	4,12	1,03	1,26	4,87	4,00	3,95	3,95	4,04	2,50	2,50
Wyznania religijne	0	0	0	0	0	5,89	10,61	11,57	11,48	11,19	11,04
Sprawy zagraniczne	7,94	8,20	6,95	12,72	12,55	17,18	19,50	25,27	25,75	25,87	26,16
Zdrowie	4,59	5,13	4,00	4,58	6,08	7,42	7,24	7,78	7,49	8,51	8,51
Urząd ds. kombatanów	0	0,97	0,92	1,09	1,00	0,52	0,40	0,39	0,67	0,59	0,58
PAN	8,92	9,19	8,98	9,00	10,87	15,14	9,97	12,10	11,95	13,12	12,61

*pogrubioną czcionką zaznaczona najwyższe wartości wydatków na kulturę uwzględnionych w poszczególnych częściach budżetu państwa.

Źródło: Wydatki budżetu państwa za lata 2000-2010, Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2010, t.1. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Główny ciężar finansowania zadań z zakresu kultury w Polsce spoczywa jednak na Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W realizacji polityki kulturalnej państwa biorą również udział inne ministerstwa i instytucje państwowe, jednakże zakres finansowania przez te instytucje kultury posiada odmienną hierarchię ważności, która jest wyznaczana przez wysokość poniesionych nakładów oraz udział w wydatkach budżetu kultury (tabela 6.5.)¹⁰.

W badanym okresie wydatki budżetu państwa na dział kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sukcesywnie rosły aż do roku 2009, w którym osiągnęły poziom 1592,79 milionów złotych. W roku następnym wydatki te uległy zmniejszeniu o 144,64 miliony złotych. Z danych zawartych w tabeli 6.5 wynika, że wydatki Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (część „Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego”), w porównaniu z wydatkami ponoszonymi na ten cel przez ministerstwa odpowiedzialne za realizację wydatków na pozostałe części budżetu są dominujące. W latach 2000 – 2010 udział wydatków tego ministerstwa w wydatkach ogółem na dział 921 budżetu państwa wahał się od 52,49% w roku 2002 do 85,29% w roku 2009 przy systematycznym wzroście ogólnych wydatków na kulturę.

Tabela 6.6. Struktura wydatków na kulturę w Polsce w latach 2000-2010 wg części budżetu państwa w procentach

Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	66,22	57,95	52,49	55,30	72,73	81,80	82,12	81,92	82,73	85,29	82,60
Kancelaria Prezydenta RP	6,27	3,28	3,64	3,37	2,95	3,02	3,44	3,57	3,02	2,64	2,90
Nauka	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55	0,46	1,09	0,98	1,50
Obrona narodowa	0,00	8,75	10,65	9,51	8,48	1,81	0,00	0,91	1,25	0,95	1,59
Oświata i wychowanie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,14	0,17	0,41
Praca	0,00	0,18	0,33	0,17	0,16	0,16	0,17	0,20	0,13	0,12	0,11
Rolnictwo	0,49	0,34	0,36	0,39	0,45	0,46	0,43	0,38	0,39	0,34	0,41
Skarb Państwa	0,00	0,44	0,13	0,14	0,47	0,40	0,36	0,31	0,28	0,16	0,17
Wyznania religijne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58	0,97	0,91	0,78	0,70	0,76
Sprawy zagraniczne	1,28	0,87	0,87	1,43	1,21	1,70	1,79	1,98	1,76	1,62	1,81
Zdrowie	0,74	0,55	0,50	0,52	0,59	0,74	0,66	0,61	0,51	0,53	0,59
Urząd ds. kombatanów	0,00	0,10	0,11	0,12	0,10	0,05	0,04	0,03	0,05	0,04	0,04
PAN	1,43	0,98	1,12	1,02	1,05	1,50	0,92	0,95	0,81	0,82	0,87

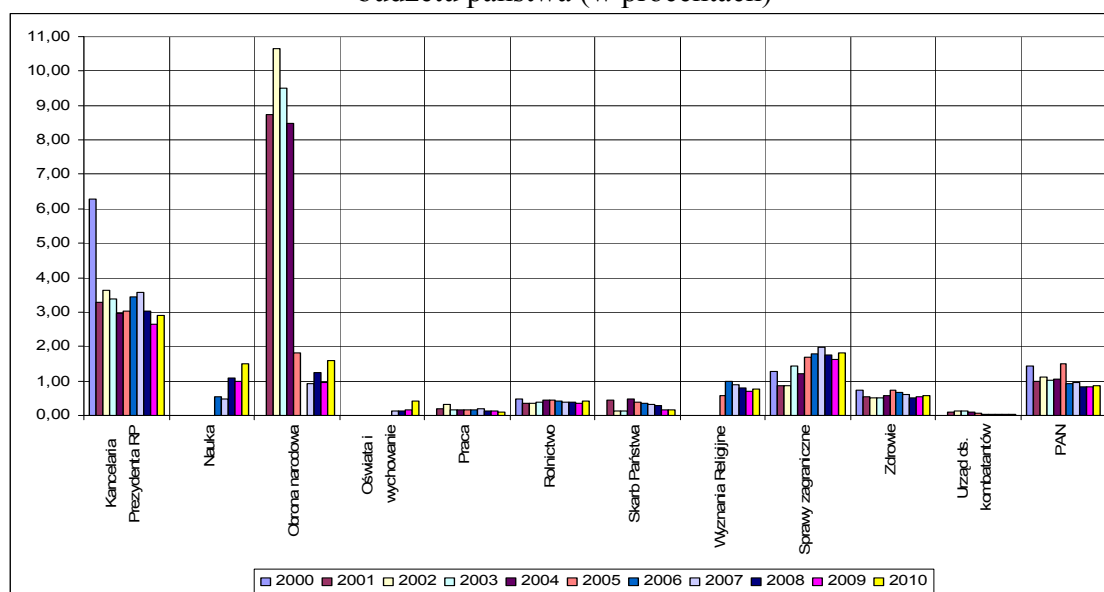
Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 6.5.

¹⁰ W celach analitycznych wydatki budżetu państwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego zostały przedstawione w podziale na części budżetowe (tabela 6.6.), co stanowi odpowiednik budżetu kultury we Francji. Ze względu na dostępność danych analizą został objęty okres od roku 2000 do roku 2010.

Oprócz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydatki na kulturę w Polsce w badanym okresie koncentrują się w Kancelarii Prezydenta RP, gdzie od początku badanego okresu nastąpił systematyczny spadek udziałów ponoszonych nakładów finansowych z 6,27% w roku 2000 do 2,64% w roku 2009 przy ich jednoczesnym wzroście nominalnym oraz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (0,81% w latach 2001 i 2002; 1,98% w roku 2007). Istotny wzrost udziału wydatków w wydatkach budżetu kultury w latach 2001-2004 wystąpił w części „Obrona Narodowa” (od 8,48% w roku 2004 do 10,65% w roku 2001). Wzrost tych wydatków był nagły i chwilowy, co mogło być związane z dostosowaniem polskiej armii do wymogów stawianych przez Sojusz Północnoatlantycki, do którego Polska przystąpiła w 1999 roku. Graficzną ilustrację udziałów wydatków budżetu państwa na dział kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z podziałem na części budżetowe z wyłączeniem części przynależnej do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego stanowi wykres 6.6.

Udział pozostałych ministerstw w wydatkach budżetu kultury w badanym okresie był nieznaczny. Z prezentowanych wykresów (rys. 6.7) wynika, iż dynamika zmian wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w poszczególnych resortach była zróżnicowana i trudno dostrzec tutaj wyraźne tendencje. Świadczą o tym również prezentowane w tabeli 6.7 informacje, dotyczące tempa zmian wydatków ponoszonych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego przez różne podmioty uwzględnione w budżecie państwa.

Rysunek 6.6. Struktura wydatków na kulturę (cz.24) w Polsce w latach 2000-2010 wg części budżetu państwa (w procentach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tablicy 6.6.

Tabela 6.7. Roczne tempo zmian wydatków na kulturę (cz. 24) w Polsce w latach 2001-2010 wg części budżetu państwa w procentach

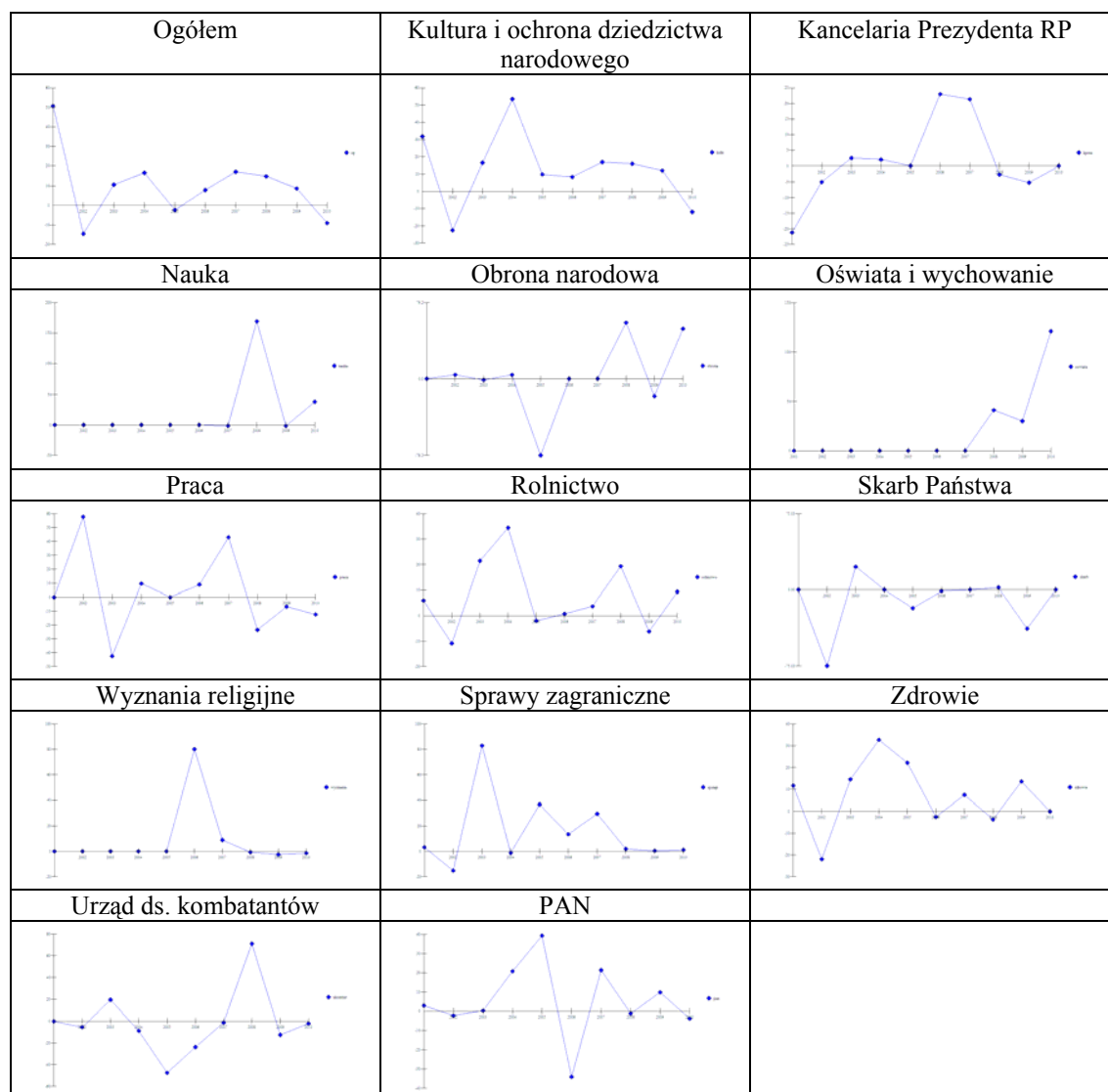
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ogółem	50,68	-14,56	10,62	16,67	-2,39	7,87	17,22	14,89	8,63
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	31,86	-22,60	16,54	53,44	9,79	8,28	16,95	16,02	12,00
Kancelaria Prezydenta RP	-21,23	-5,05	2,50	2,01	0,00	22,95	21,33	-2,64	-5,19
Nauka	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	.	-1,64	169,21	-1,75
Obrona narodowa	.	4,01	-1,29	4,02	-79,16	.	.	58,26	-17,51
Oświata i wychowanie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	.	41,11	30,04
Praca	.	57,80	-42,47	9,65	-0,12	8,88	43,04	-23,54	-6,74
Rolnictwo	5,99	-10,84	21,46	34,45	-1,94	0,72	3,69	19,33	-6,20
Skarb Państwa	.	-75,03	22,62	.	-17,86	-1,18	0,00	2,30	-38,18
Wyznania Religijne	0,00	0,00	0,00	0,00	.	80,19	8,98	-0,72	-2,54
Sprawy zagraniczne	3,27	-15,16	82,84	-1,27	36,84	13,50	29,59	1,92	0,45
Zdrowie	11,68	-21,98	14,54	32,68	22,13	-2,51	7,45	-3,65	13,56
Urząd ds. kombatanów	.	-5,42	19,44	-8,76	-47,60	-23,71	-1,25	71,07	-12,46
PAN	2,99	-2,31	0,27	20,76	39,28	-34,16	21,36	-1,23	9,84

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 6.5.

Reasumując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, iż realizacja założeń polityki kulturalnej w Polsce była w znacznym stopniu uzależniona od sytuacji makroekonomicznej gospodarki narodowej oraz od wielkości i dynamiki wzrostu gospodarczego mierzonego wartością nominalną produktu krajowego brutto. Wyniki przeprowadzonych analiz empirycznych wykazały również istotną zależność kształtowania się ogólnych wydatków budżetu państwa, w tym również wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego od nominalnych wartości produktu krajowego brutto.

Należy również podkreślić, iż pomimo przypisania zadania realizacji polityki kulturalnej głównie Ministrowi Kultury, to niektóre istotne przedsięwzięcia realizowane były w latach 2000-2010 przez pozostałe instytucje administracji rządowej. W większości przypadków były to zadania szczególne, na które zostały przeznaczone odpowiednie środki zakwalifikowane do części 24 budżetu państwa „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”. Dynamika zmian wydatków poszczególnych resortów była zróżnicowana i trudno dostrzec tutaj wyraźne tendencje w realizacji długoterminowej, jasno sprecyzowanej polityki kulturalnej państwa. Świadczą o tym również poszczególne pozycje budżetowe w rocznym planie finansowym po stronie wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, które stanowią limity środków przeznaczonych na realizację działań niemające wspólnego celu. Wynika stąd, że realizacja przyjętych kierunków polityki kulturalnej i ranga ogólnych wydatków na kulturę zależy przede wszystkim od sytuacji makroekonomicznej państwa.

Rysunek 6.7. Roczne tempo zmian wydatków na kulturę (cz. 24) w Polsce w latach 2001-2010 wg części budżetu państwa w procentach



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 6.1

6.1.2. Wykorzystanie metody budżetu zadaniowego w finansowaniu kultury

Wprowadzenie metodologii budżetowania zadaniowego w Polsce zapoczątkowane zostało w 2007 roku opracowaniem pierwszego dokumentu zawierającego plan części wydatków budżetu państwa w ujęciu zadaniowym na rok 2008. W przyjętym *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2008 rok* strukturę budżetu stanowiły zadania zdefiniowane przez poszczególnych dysponentów środków publicznych oraz podzadania, które wyznaczały obszary działalności. Poszczególni dysponenti części budżetowych ustalali cele oraz mierniki

umożliwiający ocenę stopnia realizacji poszczególnych zadań. W tak przyjętym planie wydatki zostały ujęte w sposób funkcjonalny.

Dokument ten zawiera również metodologię, która uwzględnia specyfikę finansów publicznych w Polsce. Wprowadzenie modyfikacji metodologicznych wynikało z faktu nieadekwatności zagranicznych modeli do krajowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych¹¹. Dalsze prace nad wdrażaniem budżetu zadaniowego zmierzają do skonstruowania budżetu informującego o efektywności (*performance-informed budgeting*) i skuteczności wykonania poszczególnych zadań państwa.

W *Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009* przyjęto nową zasadę grupowania wydatków budżetowych oraz wprowadzono funkcje państwa, jako jednostkę klasyfikacyjną w układzie zadaniowym, która przyczyni się do spójności układu celów. Według tej koncepcji zostały wyodrębnione 22 funkcje państwa, grupujące wydatki dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności¹². W tym ujęciu funkcjonalnym działalności te odpowiadają szczegółowym politykom prowadzonym przez państwo.

Polityka kulturalna jest określona przez cele, zadania i podzadania przypisane do funkcji 9 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”. Informuje ona w sposób systematyczny o przedmiocie i zasadniczym celu działań podejmowanych przez państwo w sferze kultury. W ramach tej funkcji możliwe jest przypisanie wydatków każdej instytucji publicznej realizującej określone w niej działania. W planie tym Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego sformułowało cele z uwzględnieniem Strategii Rozwoju Kraju oraz innych dokumentów strategicznych.

Dla funkcji 9 zdefiniowane zostały dwa zasadnicze cele: upowszechnianie kultury polskiej oraz ochrona dziedzictwa kulturowego. Natomiast w planie zadaniowym wydatków budżetowych na rok 2010, zgodnie ze szczegółowymi zapisami zamieszczonymi w rozporządzeniu według wskazania art. 124 pkt. 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz w *Uzasadnieniu do ustawy budżetowej* dysponenti środków publicznych zostali zobowiązani do przypisania nie więcej niż dwóch celów dla każdego zadania i tyleż samo dla podzadania oraz maksymalnie trzech mierników dla zadania i jednego miernika dla podzadania¹³. Strukturę wymaganego układu zadaniowego na rok 2009 przedstawia rysunek 6.8. Wdrożenie zalecanej struktury układu zadaniowego ma na celu

¹¹ *Wybrane wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym*, Warszawa 2009, s. 140-141.

¹² *Informacje za rok 2008 z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy*, Rada Ministrów, Warszawa 2009, s. 7-8.

¹³ *Informacje za rok 2009 z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 7.

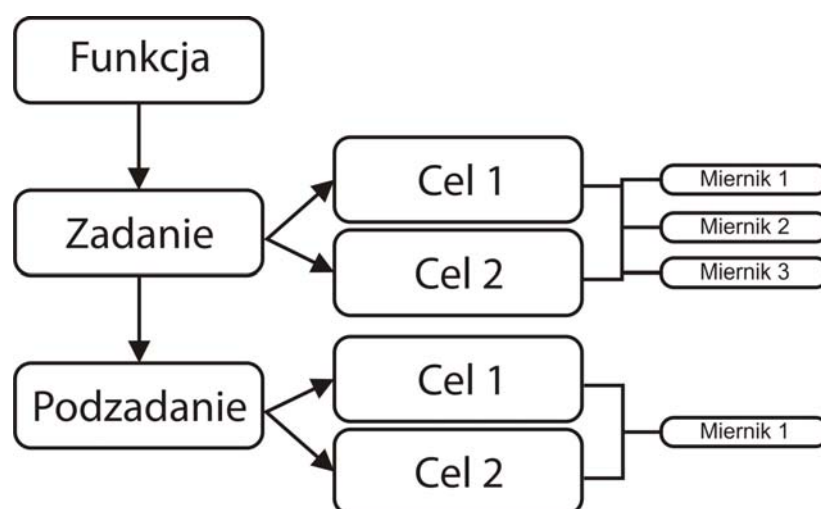
zagwarantowanie przejrzystości zawartości oraz spójności prezentacji wydatków budżetu państwa. Pomiar realizacji przypisanych zadań będzie monitorowany przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przy wykorzystaniu odpowiednio sformułowanych w tym celu mierników.

Dysponentami środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu funkcji 9 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” w roku 2009 byli ministrowie z następujących ministerstw:

- 1) Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- 2) Ministerstwa Obrony Narodowej,
- 3) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji,
- 4) Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- 5) oraz wojewodowie.

W latach następnych lista dysponentów została powiększona o Kancelarię Prezydenta RP.

Rysunek 6.8. Struktura układu zadaniowego na rok 2009



Źródło: *Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym*. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s.7.

Dysponent publicznych środków finansowych jest zobowiązany do ustalania wartości bazowych dla poszczególnych mierników. Wartość ta posiada charakter informacyjny umożliwiający ocenę stopnia wykonania zadania oraz ustalenie rozbieżności pomiędzy ich poziomem zaplanowanym a zrealizowanym.

Tabela 6.8. Zadania, dysponenci, cele, sposoby osiągnięcia celu – funkcja 9 budżetu zadaniowego (rok 2011)

Dysponent	Cel	Miernik	2011 plan	2011 wykonanie
Zadanie 9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej				
MKiDN	Kształtowanie patriotyzmu i świadomości narodowej	Liczba dofinansowanych przedsięwzięć upamiętniających wydarzenia historyczne w danym roku	27	41
Wojewodowie	Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa	Odsetek obiektów wpisanych do rejestru zabytków w danym roku do liczby obiektów zakwalifikowanych do wpisu	54	-
Zadanie 9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego				
KPRP	Ochrona, poprawa i upowszechnianie stanu zachowania dziedzictwa narodowego	Racjonalne wykorzystanie środków budżetowych	100	100
MKiDN		Liczba zabezpieczonych obiektów dziedzictwa narodowego: zabytków, muzealiów, archiwów (w tym filmowych), księgozbiorów, itp.	43937736	35071581
MON		Liczba osób zwiedzających muzea; Liczba imprez i ekspozycji zorganizowanych przez muzea;	350000 150	506865 94
MRiRW		Liczba zgromadzonych muzealiów Liczba zakupionych publikacji	4 382500	4 297457
MZ		Liczba wypożyczeń woluminów i udostępnień jednostek bibliograficznych w Głównej Bibliotece Lekarskiej	517268	292416
Wojewodowie		Ochrona i poprawa stanu zachowania dziedzictwa narodowego	Liczba obiektów podlegających odrestaurowaniu w stosunku do rozpoznanych potrzeb	61%
FPK	Ochrona, poprawa i upowszechnianie stanu zachowania dziedzictwa narodowego	Liczba przedsięwzięć z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego zorganizowanych z udziałem MKiDN / rok poprzedni	103,4%	78,9%
PISM	Zapewnienie publicznego dostępu do specjalistycznego księgozbioru z zakresu spraw międzynarodowych	Liczba: nabytych książek/prenumerat czasopism/wizyt czytelników	2000/200/8000	726/154/8400
Zadanie 9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury				
FPK	Zwiększenie dostępności do uczestnictwa w kulturze	Liczba dofinansowanych przedsięwzięć kulturalnych w kraju i za granicą w danym roku / rok poprzedni	48,6%	35,2%
FPT	Ukazywanie pozytywnego wizerunku Polski w kraju i za granicą	Liczba dofinansowanych działań	39	40
PISF	Wsparcie kinematografii	Liczba dofinansowanych przedsięwzięć w zakresie kinematografii / rok poprzedni	100%	94%
Zadanie 9.4. Budowa i modernizacja infrastruktury kultury				
MKiDN	Zapewnienie odpowiednich warunków dla przechowywania dóbr kultury oraz rozwój infrastruktury do prowadzenia działalności kulturalnej	Liczba modernizowanych i wyposażanych obiektów w instytucjach podległych MKiDN; Powierzchnia budowanego obiektu (m ²)	126 0	102 0
MON	Zapewnienie odpowiednich warunków dla przechowywania dóbr kultury oraz rozwój infrastruktury do prowadzenia działalności kulturalnej	Wskaźnik procentowy realizacji inwestycji dotyczący budowy Muzeum Wojska Polskiego; Wskaźnik procentowy realizacji inwestycji dotyczący budowy Muzeum Marynarki Wojennej; Wskaźnik procentowy realizacji inwestycji dotyczący adaptacji kaponier na potrzeby Oddziału Muzeum Wojska Polskiego – Muzeum Katyńskie.	8% 100% 83%	3,7% 90,3% 8,3%
FPK	Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury	Liczba zmodernizowanych i wyposażonych obiektów w danym roku / rok poprzedni (%)	40,0%	62,6%
PISF	Zapewnienie odpowiednich warunków dla przechowywania dóbr kultury oraz rozwój infrastruktury do prowadzenia działalności kulturalnej	Liczba modernizowanych i wyposażanych obiektów w instytucjach podległych MKiDN	1	1

Źródło: Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 roku. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa, Maj 2012, s. 112-121.

Zadania, dysponenci, cele oraz ich mierniki zostały zaprezentowane w tabeli 6.8. Wśród dysponentów środków budżetowych przypisanych do funkcji 9 budżetu zadaniowego za rok 2011 znalazły się również Fundusz Promocji Kultury, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Fundusz Promocji Twórczości oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, ponieważ realizowały one również zadania w zakresie tej funkcji, które zostały ujęte w ich planach finansowych. Instytucje te nie zostały jednak ujęte w ogólnym zestawieniu wydatków budżetowych na realizację zadań przypisanych do funkcji 9 budżetu państwa. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, że ich dysponentami są odpowiednie ministerstwa (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla FPK, FPT i PISF oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych dla PISF)¹⁴.

Tabela 6.9. Wydatki, kwota i udział dysponentów dla funkcji 9 budżetu państwa w latach 2009-2011.

Dysponenci	2009		2010		2011	
	Kwota wydatków w tys. zł.	Udział w wydatkach ogółem (%)	Kwota wydatków w tys. zł.	Udział w wydatkach ogółem (%)	Kwota wydatków w tys. zł.	Udział w wydatkach ogółem (%)
MKiDN	1409,22	91,86	1155,16	85,72	1065,54	85,1
MON	15,19	0,99	24,80	1,84	45,08	3,6
Wojewodowie	101,56	6,62	106,46	7,9	90,15	7,2
Pozostali	8,13	0,53	61,18	4,54	51,34	4,1
Razem	1534,1	100	1347,6	100	1252,1	100

Źródło: *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 roku. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa, Maj 2012, s. 112-121.

Z danych zawartych w tabeli 6.9 wynika, że największe wydatki budżetu państwa na realizację funkcji 9 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” w latach 2009-2011 poniosło Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przy czym wydatki tego dysponenta oraz ich procentowy udział w wydatkach ogółem systematycznie malały z kwoty 1409,22 tys. zł w roku 2009, co stanowiło 91,86% wydatków ogółem poniesionych na tę funkcję, do 1065,54 tys. zł (85,1% wydatków ogółem). Drugim pod względem wielkości wydatków na funkcję 9 dysponentem środków są wojewodowie, których wydatki w badanym okresie zmalały. W 2009 roku wydatki te wyniosły 101,56 tys. zł i zmalały w roku 2011 do kwoty 90,15 tys. zł. Wydatki wojewodów osiągnęły najwyższy poziom – 106,46 tys. zł

¹⁴ *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 roku. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa, Maj 2012, s. 113.

w roku 2010. Nominalny spadek tej kategorii wydatków związanych z realizacją omawianej funkcji budżetu państwa nie przełożył się na spadek procentowego udziału tych wydatków w wydatkach ogółem. Udział ten w poszczególnych latach wzrastał, osiągając najwyższą wartość 7,9% w roku 2010.

Tabela 6.10. Wydatki na poszczególne zadania przypisane do funkcji 9 budżetu państwa w milionach złotych oraz ich procentowy udział w wydatkach budżetowych na funkcję 9 w latach 2009 – 2011

	MKiDN	MON	Wojewodowie	Pozostali	Razem
zadanie	kwota wydatków w mln zł				
2009					
9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	33,6	0	0,88	0	34,48
9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego	542,8	14	100,7	5,4	662,9
9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury	406,7	0	0	0	406,7
9.4. Rozbudowa infrastruktury kultury	424,5	1,1	0	2,8	428,4
9.5. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego	1,5	0	0	0	1,5
2010					
9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	33,4	0	8,1	0	41,5
9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego	575,8	14,7	90,8	56,9	738,2
9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury	391	0	0	0	391
9.4. Rozbudowa infrastruktury kultury	73,1	8,4	0	0	81,5
2011					
9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	24,9	16	0	0	40,9
9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego	608,6	23,7	82,3	56,1	770,7
9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury	430,7	0	0	0	430,7
9.4. Budowa i modernizacja infrastruktury kultury	94,2	25,2	0	0	119,4
Procentowy udział w wydatkach na funkcję 9					
2009					
9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	2,19	0	0,06	0	2,25
9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego	35,38	0,91	6,56	0,35	43,21
9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury	26,51	0	0	0	26,51
9.4. Rozbudowa infrastruktury kultury	27,67	0,07	0	0,18	27,93
2010					
9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	2,48	0	0,60	0	3,08
9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego	42,73	1,09	6,74	4,22	54,78
9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury	29,01	0	0	0	29,01
9.4. Rozbudowa infrastruktury kultury	5,42	0,62	0	0	6,05
2011					
9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	1,99	1,28	0	0	3,27
9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego	48,61	1,89	6,57	4,48	61,55
9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury	34,40	0	0	0	34,40
9.4. Budowa i modernizacja infrastruktury kultury	7,52	2,01	0	0	9,54

Źródło: *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 roku. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa, Maj 2012.

Informacje zawarte w Tabeli 6.10 charakteryzują wydatki na poszczególne zadania przypisane do funkcji 9 budżetu państwa w milionach złotych oraz ich procentowy udział w wydatkach budżetowych poniesionych na tę funkcję w latach 2009-2011. W analizowanym

okresie największe wydatki zostały poniesione na zadanie 9.2 – „Ochrona dziedzictwa narodowego”. Wydatki te wzrastały nominalnie z roku na rok z 662,9 miliona zł w roku 2009 do 770,7 miliona zł w roku 2011. Również ich udział w wydatkach ogółem na funkcję 9 budżetu państwa wzrastał rok rocznie z 43% w roku 2009 do 61% w roku 2011.

Drugim, co do wysokości poniesionych wydatków w badanym okresie były wydatki związane z realizacją zadania 9.3 – „Działalność artystyczna i promocja kultury”. Wielkość tych wydatków była w poszczególnych latach zróżnicowana i wynosiła średnio 416 milionów złotych. Procentowy udział tych wydatków w wydatkach budżetu państwa poniesionych ogółem na realizację funkcji 9 wzrastał z roku na rok z około 26% w roku 2009 do około 34% w roku 2011. Szczegółowe informacje na ten temat zawarte są w tabeli 6.10.

Interesujący jest udział w badanym okresie Ministerstwa Obrony Narodowej w realizacji dwóch zadań przypisanych do funkcji 9 budżetu państwa, jakimi są zadania: 9.2 – „Ochrona dziedzictwa narodowego” i 9.4 – „Rozbudowa infrastruktury kultury”. W przypadku zadania 9.2 wydatki poniesione przez MON wzrosły z 14 milionów zł w roku 2009 do prawie 24 milionów w roku 2011. Dla wydatków poniesionych przez to ministerstwo na realizację zadania 9.4 wzrost ten był jeszcze większy. W badanym okresie wyniósł on z 1,1 miliona złotych w roku 2009 do 25,2 milionów w roku 2011. Znalazło to również odzwierciedlenie w udziale tych wydatków w wydatkach ogółem na funkcję 9. Udział ten wzrósł z poziomu 0,9% w pierwszym roku stosowania metody budżetu zadaniowego do 2% w ostatnim roku badanego okresu.

6.2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego, jako instrument finansowania kultury w Polsce

6.2.1. Podstawy prawne funkcjonowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Kształtowanie się w Polsce samorządu terytorialnego oraz podstaw gospodarki finansowej należących do niego jednostek stanowiło długotrwały proces, trwający czternaście lat. Proces ten zapoczątkowała ustawa z 8.03.1990 roku o samorządzie terytorialnym¹⁵, tworząc podstawę ustrojową samodzielnego podmiotu prawa powołanego do wykonywania zadań publicznych, jakim był samorząd gminny. Ustawa ta kwestie gospodarki finansowej gminy regulowała w sposób ogólnikowy. Przyjęcie takiego rozwiązania było niezbędnym

¹⁵ Ustawa z dnia 8. 03. 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.

warunkiem wprowadzenia kolejnych ustaw. W perspektywie roku uchwalono trzy ustawy stanowiące podstawy gospodarki finansowej gmin. Były to: ustawa z dnia 14.12.1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania, obowiązująca od 1991 roku oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁶, ustawa z 5.01.1991 roku Prawo budżetowe¹⁷ oraz ustawa z 12.01.1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych¹⁸.

Ustawa o dochodach gmin wprowadziła samodzielność finansową tych jednostek samorządu terytorialnego. Określała ona ich dochody, zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnych, warunki zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. Rozwiązania te miały formę tymczasową, dlatego też miały one obowiązywać jedynie w roku 1991, jednakże działanie tej ustawy zostało przedłużone przez Sejm RP na kolejne trzy lata¹⁹.

Uchwalona 2 kwietnia 1997 roku ustawa zasadnicza uregulowała zakres zadań, których wykonywanie podlega jednostkom samorządu terytorialnego. W myśl Rozdziału VII Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez ustawę zasadniczą lub przez inne ustawy dla innych władz publicznych²⁰. Zadania publiczne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego zostały określone jako zadania własne. Konstytucja przewiduje również zlecanie jednostkom samorządowym innych zadań publicznych w drodze ustawy.

Źródła zasilania jednostek samorządu terytorialnego zostały określone również poprzez zapis w Konstytucji. Zgodnie z tym zapisem dochody te dzielą się na trzy zasadnicze kategorie dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Wszystkie dochody, które nie są ani dotacją celową, ani subwencją ogólną, klasyfikowane są jako dochody własne. Podział źródeł dochodów odpowiada podziałowi zadań publicznych realizowanych przez samorządy. Źródłem finansowania zadań własnych samorządów są ich dochody własne, zadań własnych gwarantowanych przez państwo (przykładem tego typu zadań jest oświata i kultura) – są subwencje ogólne, natomiast zadań celowych – dotacje celowe²¹.

W 2009 roku została przyjęta ustawa o finansach publicznych, która zakłada, że podstawą gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest uchwała budżetowa, która obejmuje budżet danej jednostki i załączniki. Uchwała budżetowa określa również:

¹⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 518.

¹⁷ Dz. U. Nr 4, poz. 18 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 9, poz. 31.

¹⁹ T. Wrona, *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego – stan finansów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2011, s. 5.

²⁰ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

²¹ T. Wrona, *Doświadczenia...*, op. cit., s. 10.

- 1) łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych,
- 2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych,
- 3) kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki,
- 4) łączną kwotę planowanych przychodów budżetu,
- 5) łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu,
- 6) limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- 7) kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zagwarantowaną umową z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- 8) szczegółowe zasady wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego wynikające z odrębnych ustaw,
- 9) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy,
- 10) inne postanowienia, których obowiązek zamieszczania w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego²².

Wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone w szczególności na realizację zadań własnych tych jednostek, zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządowych. Ponadto z budżetu mogą być udzielane dotacje podmiotowe i przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych oraz dotacje celowe, jako pomoc finansowa dla innych jednostek samorządu terytorialnego²³. Zgodnie z ustawami o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województw kultura należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadza również elementy układu zadaniowego budżetu, które mają stanowić podstawę do tworzenia wieloletniego planu finansowego Państwa. Zapisy te, na dzień dzisiejszy, dotyczą tylko podsektora rządowego. Jednostki samorządu terytorialnego, pomimo braku regulacji prawnej, wykorzystują w pewnym stopniu

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. nr 175, poz. 1240.

²³ Ibidem.

budżet zadaniowy, ponieważ funkcjonuje on w zakresie projektów dofinansowywanych z budżetu Unii Europejskiej. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego budżet zadaniowy stanowi nastawioną na efekty metodę budżetowania, w której wydatki ujmowane są w postaci zadań, dla których formowane są odpowiednie cele i mierniki. Na poziomie samorządowym budżet zadaniowy nosi nazwę Budżetu Efektów Samorządu Terytorialnego (BEST). Jest to budżet, w którym do zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego wykorzystuje się informacje o efektach, które są uzyskiwane z nakładów przypisanych poszczególnym zadaniom budżetowym. BEST można rozumieć również jako metodę planowania wydatków, w której każdy ich przyrost, w przełożeniu na odpowiednie zadanie, musi się wiązać z przyrostem produkcji lub poprawą wyników. Proces budżetowania z wykorzystaniem metody BEST opiera się na dążeniu do poprawy procesu zaspokojenia potrzeb społecznych, czemu ma służyć pozyskiwanie dodatkowych środków na realizację zadania²⁴.

Ponadto artykuł 226.1. niniejszej ustawy wprowadza elementy budżetu zadaniowego do samorządu w postaci wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w której ramach konieczne jest określenie wieloletnich przedsięwzięć bieżących i majątkowych. W załączniku do uchwały dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej niezbędne jest określenie dla każdego przedsięwzięcia jego celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynację wykonania przedsięwzięcia, okres jego realizacji wraz z łącznymi nakładami finansowymi, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limity zobowiązań²⁵. Skwantyfikowanie celów, które obecnie nie jest obowiązkowe, będzie oznaczało objęcie ich procedurą budżetowania zadaniowego²⁶.

Zapisy ustawy o finansach publicznych nie wiążą wieloletniej prognozy finansowej z budżetem zadaniowym w sposób bezpośredni, ponieważ nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego kwalifikują się do wdrożenia rozwiązań stosowanych w budżecie zadaniowym w pełnym ich zakresie. Wynika to ze zróżnicowania jednostek pod względem ich wielkości i struktury organizacyjnej. Jednakże w celu zapewnienia spójności budżetu i wieloletniej prognozy finansowej niezbędne jest ich wzajemne powiązanie poprzez ujęcie budżetu w postaci zadań.

²⁴ T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2011, s. 180-181.

²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. nr 175, poz. 1240.

²⁶ T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania...*, op. cit., s. 179.

W danej jednostce samorządu terytorialnego, w zależności od stopnia wykorzystania metod budżetowania zadaniowego, można określić trzy warianty powiązania wieloletniej prognozy finansowej z budżetem:

- 1) budżet jednostki samorządu terytorialnego prowadzony jest z uwzględnieniem zasad budżetu zadaniowego,
- 2) budżet jednostki samorządu terytorialnego prowadzony jest z wykorzystaniem elementów budżetu zadaniowego,
- 3) w budżecie jednostki samorządu terytorialnego nie występują elementy budżetu zadaniowego²⁷.

Wariant pierwszy stanowi najprostsze rozwiązanie problemu powiązania wieloletniej prognozy finansowej z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka, prowadząc swoją gospodarkę finansową według zasad budżetu zadaniowego, dzieli swoją aktywność na poszczególne zadania, dzięki czemu spełnia ona ustawowe wymogi odnośnie uwzględniania poszczególnych przedsięwzięć w prognozie wieloletniej. Niezbędne jest jedynie przekształcenie poszczególnych zadań na części odpowiednie dla budżetu bieżącego, majątkowego i kapitałowego.

W wariantcie drugim tylko niektóre zadania jednostki samorządu terytorialnego są objęte standaryzacją. Najczęściej zadaniami tymi są zadania inwestycyjne i projekty europejskie. Pozostawienie części aktywności poza kategorią przedsięwzięć oznacza niemożność prostego przekształcenia planowanych do realizacji zadań publicznych na elementy prognozy.

Ostatni z wariantów zakłada konieczność transponowania budżetu tradycyjnego na poszczególne pozycje prognozy. Podstawowym kryterium podziału poszczególnych dochodów i wydatków będzie klasyfikacja budżetowa i rodzajowa ich poszczególnych pozycji. Oznacza to przekształcenie klasycznego budżetu w budżety obowiązujące w wieloletniej prognozie finansowej w oparciu o wymogi ustawy o finansach publicznych, przez co prognoza finansowa zostanie pozbawiona charakteru porządkującego poszczególne zadania, zachowując jedynie swój wymiar formalnoprawny wynikający ze spełnienia wymogów ustawy²⁸.

Za realizację budżetu samorządu terytorialnego odpowiedzialne są jego organy wykonawcze. W praktyce wykonywaniem budżetu zajmują się poszczególne jednostki organizacyjne, których działalność regulują przepisy ustawy o finansach publicznych. Działalność jednostek samorządu terytorialnego może być prowadzona w formie:

²⁷ Ibidem, s. 288.

²⁸ Ibidem, s. 288-290.

jednostki budżetowej,
samorządowego zakładu budżetowego,
instytucji kultury,
samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej,
spółki prawa handlowego²⁹.

Działalność kulturalna samorządów realizowana jest zazwyczaj przez jednostki i instytucje posiadające formę organizacyjną samorządowej instytucji kultury. Forma ta została wprowadzona ustawą z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³⁰. Jednakże do czasu wprowadzenia nowelizacji tej ustawy w 2011 roku³¹ samorządowe instytucje zajmujące się kulturą mogą posiadać dwie formy organizacyjne w postaci jednostek budżetowych i samorządowych instytucji kultury. Do jednostek budżetowych zalicza się te instytucje, których dochody i wydatki są dochodami i wydatkami budżetu. Nie mogą one pokrywać swoich wydatków z dochodów własnych. Do ich dyspozycji pozostają jedynie środki zaplanowane w budżecie. Jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej i są powoływane i likwidowane przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego³².

Jednostki budżetowe nie posiadają własnej autonomii finansowej i są uzależnione od planu budżetowego. Taka forma organizacji pozbawia jej kierownictwo i pracowników możliwości dysponowania wypracowanymi przez siebie dochodami, których nie można przeznaczyć na potrzeby danych jednostek. W przypadku jednostek budżetowych nie jest możliwe zastosowanie mechanizmów ekonomicznych, dlatego też stosuje się w nich, w celu uniknięcia nieefektywnego gospodarowania środkami oraz zwiększania wydatków, limitowanie wydatków i przydzielanie środków na podstawie ustalonych norm i wskaźników budżetowych³³.

Jednostki budżetowe miały możliwość wyodrębniania podmiotów gospodarki pozabudżetowej w formie rachunku dochodów własnych i gospodarstw pomocniczych. Rachunek dochodów własnych polega na wyodrębnieniu części działalności podstawowej lub ubocznej, która przynosi dochody, zazwyczaj w formie opłat za świadczone usługi. Rachunek

²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. nr 175, poz. 1240.

³⁰ Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. 2001 Nr 13, poz. 123 ze zm.

³¹ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011 Nr 207, poz. 1230.

³² M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 192-193.

³³ *Ibidem*, s. 193.

dochodów własnych jest dodatkowo uruchomionym przy jednostce budżetowej rachunkiem bankowym, na który wpływają dochody z dobrowolnych wpłat i darowizn, z odszkodowań za utracone mienie, odpłatności za prowadzoną działalność itp. Celem tego typu rozwiązania jest poprawa funkcjonowania jednostek budżetowych poprzez przeznaczenie wypracowanych przez te instytucje przychodów na pokrycie wydatków ujętych w ich planach finansowych bez konieczności odprowadzania ich do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarstwa pomocnicze stanowią wyodrębnione z jednostek budżetowych podmioty organizacyjne, które swoje wydatki pokrywają z przychodów własnych a cel ich funkcjonowania jest tożsamy z celem funkcjonowania rachunku dochodów własnych³⁴.

Samorządowe instytucje kultury są instytucjami tworzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego w celu realizowania zadań własnych samorządu z dziedziny kultury. Instytucje te mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania własne objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie i dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji z budżetu państwa w części, którą dysponuje minister kultury i dziedzictwa narodowego. Inwestycje te mogą dotyczyć przede wszystkim budowy i modernizacji infrastruktury kulturalnej. Natomiast zakres zadań objętych mecenatem państwa obejmuje:

- 1) podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej,
- 2) upowszechnianie i promocję twórczości artystycznej,
- 3) upowszechnianie i promocję czytelnictwa,
- 4) promocję kultury polskiej za granicą,
- 5) zachowanie, waloryzację i ochronę dziedzictwa kulturowego, w tym ochronę polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą,
- 6) budowę i modernizację infrastruktury kulturalnej,
- 7) tworzenie warunków do ekspozycji, zakupów i upowszechniania sztuki współczesnej,
- 8) zachowanie i upowszechnianie tradycji regionalnej i kultury ludowej,
- 9) tworzenie i wdrażanie systemów informatycznych w sferze kultury,
- 10) edukację kulturalną społeczeństwa³⁵.

Od 1 stycznia 2012 roku ustawodawca przewiduje, że źródłami finansowania instytucji kultury będą przychody z prowadzonej działalności, w tym przychody ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych,

³⁴ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów...*, op. cit., s. 193.

³⁵ P. Wieczorek, *Nowelizacja przepisów o działalności kulturalnej. Komentarz do zmian*, Wydawnictwo Prawo dla Praktyków, Sieradz 2011, s. 32-33.

dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.

Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy, który jest ustalany przez dyrektora danej instytucji z uwzględnieniem wysokości dotacji pochodzącej od organizatora. W palnie tym instytucje mają obowiązek wyodrębnić:

- 1) przychody z prowadzonej działalności,
- 2) dotacje z budżetu państwa lub budżetów samorządu terytorialnego,
- 3) koszty, w tym koszty wynagrodzeń i składek od nich naliczanych oraz płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz z zakupu towarów i usług,
- 4) środki na wydatki majątkowe,
- 5) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku,
- 6) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Zasadniczą różnicą w funkcjonowaniu instytucji kultury i jednostek budżetowych jest główne źródło środków finansowych. W przypadku jednostek budżetowych głównym źródłem środków finansowych był budżet jednostki samorządu terytorialnego, a środki uzyskiwane z przychodów własnych stanowiły jedynie źródło uzupełniające. W przypadku samorządowych instytucji kultury ustawodawca przewidział, że zarówno koszty ich bieżącej działalności, jak również zobowiązania, instytucje te powinny pokrywać z przychodów uzyskiwanych z własnej działalności. Rozwiązanie to miało stanowić zachętę dla dyrektorów instytucji kultury do prowadzenia efektywnej gospodarki finansowej oraz do podejmowania takiej działalności, która mogłaby przynieść niezbędne dochody.

Ponieważ w praktyce samorządowe instytucje kultury prowadziły zazwyczaj działalność, która nie mogła przynosić przychodów prawie w ogóle (na przykład biblioteki) lub też przychody te były niewystarczające (domy kultury, świetlice, muzea, teatry) ustawodawca przewidział możliwość otrzymywania przez te instytucje dotacji celowych z budżetów samorządowych na zadania ważne z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie kultury. Szczegółowe warunki i tryb udzielania dotacji określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw kultury. Ponadto organizator instytucji kultury ma obowiązek przekazać takiej instytucji środki finansowe w formie dotacji. Dotacja ta może być dotacją podmiotową na dofinansowanie bieżącej działalności w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów, dotacją celową na finansowanie lub

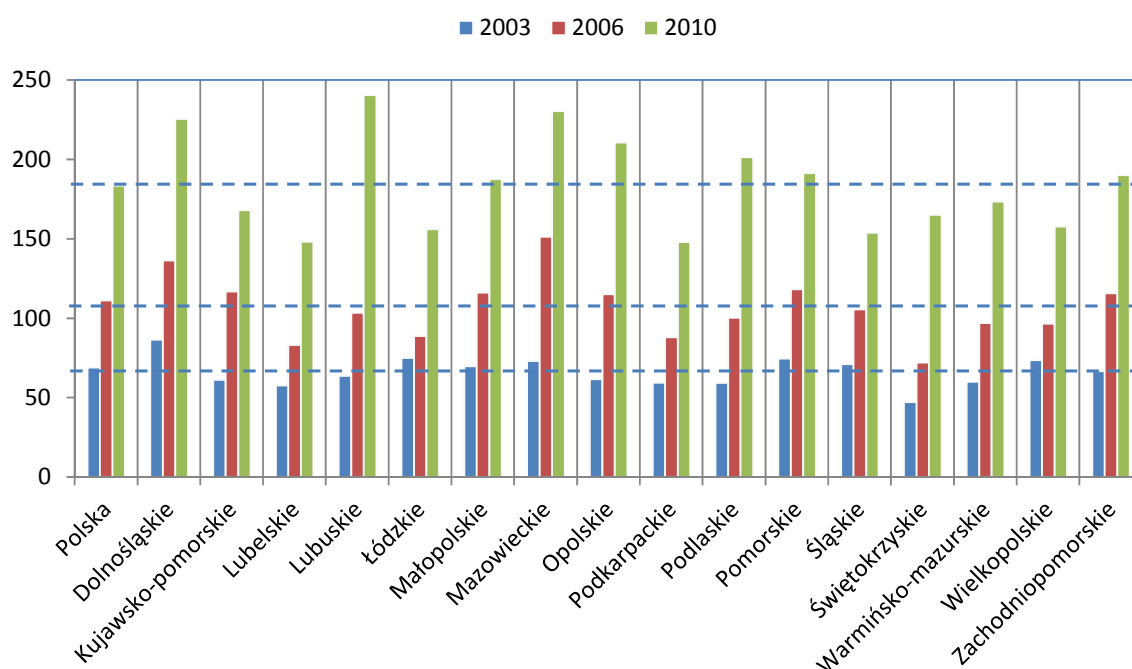
dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, oraz dotacją celową na realizację wskazanych zadań lub programów³⁶.

6.2.2. Analiza wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę w latach 2003-2010

Analiza wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę obejmuje horyzont czasowy od roku 2003 do roku 2010. Porównywanie wydatków będzie obejmować dane z trzech wybranych lat: 2003, 2006 i 2010. Ze względu na konieczność porównania danych dla Polski i dla Francji badaniu zostaną poddane wydatki województw.

W tabeli 6.11. zostały zaprezentowane wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego według wybranych działów klasyfikacji budżetowej w latach 2003, 2006 i 2010.

Rysunek 6.9. Wydatki JST na kulturę w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.11.

³⁶ Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. 2001 Nr 13, poz.123 ze zm. oraz ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011 Nr 207, poz. 1230.

Wydatki budżetów województw na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w badanym okresie systematycznie rosły. W roku 2003 wynosiły one: 2629 mln. zł, w 2006 – 4239 mln. zł, a w roku 2010 – 7006 mln. zł. Wzrosły również wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca z 68,84 zł w pierwszym roku badania do 183,47 zł w roku ostatnim. Największe wydatki w poszczególnych województwach przeznaczone były na działalność domów kultury, świetlic i klubów. Na ten cel w badanym okresie zostało przeznaczone ponad 715 mln. zł w roku 2003, prawie 1107 mln. zł w roku 2006 oraz 2225 mln. zł w roku 2010. Wielkość tych wydatków świadczyć może o dużym znaczeniu tej formy instytucji kultury w realizowanej przez samorządy polityce kulturalnej. Najmniej w badanym okresie władze samorządowe wydawały na teatry muzyczne, opery i operetki.

Tabela 6.11. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego według wybranych działów klasyfikacji budżetowej i województw w latach 2003 – 2010

2003 WOJEWÓDZTWA	Wydatki JST na kulturę ogółem w mln. zł	Wydatki JST na kulturę na mieszkańca w złotych	Wydatki na poszczególne działy w mln. zł					Liczba mieszkańców mln. osób	Produkt Regionalny Brutto c.b. mld. zł
			Muzea oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	Biblioteki	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	Teatry	Teatry muzyczne, opery i operetki		
	WJSTK	WK1	MUZEA	BIBLIO	DOMK	TEATRY	TEMUZ	LL	PKBP
Polska	2629,085	68,84	379,085	683,579	715,347	246,188	167,090	38,191	843,156
Dolnośląskie	250,383	86,39	37,773	53,395	61,208	24,845	26,123	2,898	65,552
Kujawsko-pomorskie	126,379	61,11	17,708	31,674	31,412	10,599	12,135	2,068	40,916
Lubelskie	126,189	57,59	19,741	40,387	40,483	6,122	4,444	2,191	34,198
Lubuskie	64,178	63,62	7,014	16,623	27,344	4,114	0,000	1,009	19,254
Łódzkie	194,483	74,88	32,563	42,088	42,452	17,692	30,358	2,597	52,977
Małopolskie	226,661	69,68	31,763	50,042	75,208	20,666	10,947	3,253	61,531
Mazowieckie	374,825	72,98	44,779	107,092	83,930	70,340	21,081	5,136	176,073
Opolskie	64,993	61,57	8,414	17,710	25,715	6,134	0,000	1,056	18,532
Podkarpackie	124,676	59,45	23,637	33,951	44,768	4,115	0,000	2,097	32,780
Podlaskie	71,370	59,22	9,487	17,779	22,690	8,277	0,000	1,205	20,210
Pomorskie	163,075	74,50	29,199	34,281	33,788	9,379	16,172	2,189	47,445
Śląskie	335,255	71,10	43,767	98,176	85,435	20,389	19,864	4,715	113,454
Świętokrzyskie	60,744	47,03	10,051	18,254	16,698	3,346	0,200	1,292	22,289
Warmińsko-mazurskie	85,779	60,03	13,100	25,830	26,778	6,079	0,000	1,429	24,868
Wielkopolskie	247,216	73,58	37,719	64,279	58,083	23,360	21,001	3,360	77,600
Zachodniopomorskie	112,879	66,55	12,370	32,018	39,355	10,731	4,765	1,696	35,477

2006 WOJEWÓDZTWA	Wydatki JST na kulturę ogółem w mln. zł	Na 1 mieszkańca w zł	Z ogółem w mln. zł					Liczba mieszkańców mln. osób	Produkt Regionalny Brutto c.b. mld. zł
			Muzea oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	Biblioteki	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	Teatry	Teatry muzyczne, oper i operetki		
	WJSTK	WK1	MUZEA	BIBLIO	DOMK	TEATRY	TEMUZ	LL	PKBP
Polska	4239,141	111,17	792,788	881,607	1106,784	614,726	135,564	38,126	1060,031
Dolnośląskie	392,970	136,25	82,076	69,231	106,751	56,756	13,447	2,884	85,774
Kujawsko-pomorskie	241,458	116,85	42,352	41,410	51,647	67,137	8,742	2,066	50,217
Lubelskie	180,756	83,10	36,180	49,401	58,344	15,094	5,417	2,175	40,849
Lubuskie	104,258	103,39	13,039	21,326	44,627	5,578	2,326	1,008	24,942
Łódzkie	228,450	88,84	46,144	46,797	57,522	46,141	8,171	2,572	65,628
Małopolskie	378,994	115,98	84,102	68,003	95,832	59,303	13,074	3,268	78,789
Mazowieckie	780,899	151,20	173,979	156,456	134,896	164,535	2,540	5,165	229,212
Opolskie	120,230	115,12	19,592	24,032	42,548	10,654	9,902	1,044	23,338
Podkarpackie	184,699	88,08	38,571	41,869	66,228	5,401	5,324	2,097	39,894
Podlaskie	120,129	100,31	15,764	22,185	37,108	9,240	5,857	1,198	24,427
Pomorskie	260,068	118,16	65,364	39,344	50,786	28,728	18,732	2,201	60,250
Śląskie	493,897	105,60	72,041	133,667	115,709	60,506	16,043	4,677	137,959
Świętokrzyskie	92,269	71,98	12,846	22,414	32,307	4,922	3,813	1,282	27,084
Warmińsko-mazurskie	138,459	97,02	20,441	31,601	39,716	10,087	4,050	1,427	29,977
Wielkopolskie	325,711	96,52	48,029	74,585	90,456	49,882	11,170	3,375	98,806
Zachodniopomorskie	195,894	115,67	22,266	39,286	82,306	20,761	6,955	1,694	42,887

2010 WOJEWÓDZTWA	Wydatki JST na kulturę ogółem w mln. zł	Na 1 mieszkańca w zł	Z ogółem w mln. zł					Liczba mieszkańców mln. osób	Produkt Regionalny Brutto c.b. mld. zł
			Muzea oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	Biblioteki	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	Teatry	Teatry muzyczne, oper i operetki		
	WJSTK	WK1	MUZEA	BIBLIO	DOMK	TEATRY	TEMUZ	LL	PKBP
Polska	7006,228	183,47	1216,886	1145,187	2224,730	691,804	288,086	38,187	1415,362
Dolnośląskie	648,662	225,46	108,195	84,013	220,329	58,970	64,246	2,877	116,367
Kujawsko-pomorskie	347,588	167,95	88,684	55,522	102,676	32,778	11,262	2,070	65,029
Lubelskie	319,356	148,20	42,723	70,585	113,121	17,584	8,107	2,155	53,820
Lubuskie	243,035	240,46	29,095	33,113	95,916	6,655	2,895	1,011	31,985
Łódzkie	396,122	156,05	54,791	64,624	100,854	86,728	14,604	2,538	86,257
Małopolskie	619,790	187,57	170,967	84,344	152,262	54,125	18,816	3,304	104,842
Mazowieckie	1205,208	230,33	220,117	206,179	412,665	156,682	15,440	5,233	309,729
Opolskie	216,874	210,58	43,737	32,312	89,257	10,777	9,813	1,030	31,271
Podkarpackie	311,265	148,03	58,251	56,232	123,246	8,272	13,650	2,103	53,400
Podlaskie	239,453	201,36	32,420	31,583	76,967	10,616	7,723	1,189	32,559
Pomorskie	427,837	191,38	68,195	55,611	87,453	59,784	17,833	2,236	80,329
Śląskie	713,775	153,88	120,907	144,151	175,403	62,503	46,314	4,639	184,720
Świętokrzyskie	209,347	165,06	34,833	31,743	65,579	6,791	14,812	1,268	36,609
Warmińsko-mazurskie	247,691	173,50	32,220	40,961	85,785	20,283	13,394	1,428	39,063
Wielkopolskie	538,386	157,69	71,344	100,994	176,437	66,509	17,034	3,414	134,187
Zachodniopomorskie	321,839	190,04	40,408	53,219	146,779	32,747	12,142	1,694	55,197

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z odpowiednich roczników statystycznych GUS

Największe wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2003-2010 zanotowano w województwie mazowieckim. W latach objętych badaniem wyniosły one 374,825 mln. zł w roku 2003, w roku 2006 – 780,899 mln. zł, a w roku 2010 wzrosły już do wysokości 1205,208. Województwem o najniższym poziomie wydatków na kulturę jest województwo świętokrzyskie, pomimo tego, że wydatki jednostek samorządu terytorialnego w analizowanym okresie wykazywały tendencję rosnącą. Z prezentowanych powyżej danych statystycznych wynikach, że w roku 2003 wyniosły one 60,744 mln. zł, w roku 2006 wzrosły do 92,269 mln. zł, natomiast w roku 2010 ukształtowały się na poziomie 209,347 mln. zł. Biorąc pod uwagę wydatki na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca, należy stwierdzić, iż różnica w wydatkach między województwem mazowieckim i świętokrzyskim w analizowanych latach wykazywała zmieniającą się tendencję. I tak, w roku 2003 różnica ta wynosiła 25,95 zł, w roku 2006 uległa znacznemu wzrostowi do kwoty – 79,22 zł, a w roku 2010 zmniejszyła się do 65,27 zł.

Drugim pod względem wysokości wydatków na kulturę ogółem w badanym okresie było województwo śląskie, a pod względem wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca – województwo dolnośląskie.

Analizując wydatki jednostek samorządu terytorialnego na muzea w latach 2003-2010 widoczny jest wyraźny wzrost wydatków. Najwięcej pieniędzy na ten cel przeznaczały województwa mazowieckie i małopolskie. Najmniej na muzea w roku 2003 wydały województwa lubuskie (7,014 mln. zł), opolskie (8,414 mln. zł) i podlaskie (9,487 mln. zł), w roku 2006 świętokrzyskie (12,848 mln. zł), lubuskie (13,099 mln. zł) i opolskie (19,592 mln. zł). Podobnie w roku 2010 samorządy w województwie lubuskie przeznaczyły najniższe kwoty (29,095 mln. zł), a podobną sytuację zaobserwowano w województwie warmińsko-mazurskim (32,220 mln. zł) i ponownie w podlaskim (32,420 mln. zł), pomimo ponad trzykrotnego wzrostu tych wydatków w porównaniu do roku 2003.

Wydatki na działalność bibliotek ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w poszczególnych województwach również wzrastały w badanym okresie i były znacznie zróżnicowane. W latach 2003, 2006, 2010 najwięcej na ten cel przeznaczono w województwach: mazowieckim (107,092 mln. zł, 156,456 mln. zł i 206,179 mln. zł), śląskim (98,176 mln. zł w 2003, 133,667 mln. zł w 2006 i 144,151 mln. zł w 2010) oraz wielkopolskim (64,279 mln. zł w 2003 r., 74,585 mln. zł w 2006 r. i 100,994 mln. zł w 2010 r.). Najmniej na ten cel w roku 2003 przeznaczono w województwach: lubuskim (16,623 mln. zł), opolskim (17,710 mln. zł) i podlaskim (17,779 mln. zł), w roku 2006 w województwach: lubuskim (21,326 mln. zł), podlaskim (22,185 mln. zł) i świętokrzyskim (22,414 mln. zł),

natomiast w roku 2010 w województwach: podlaskim (31,583 mln. zł), świętokrzyskim (31,743 mln. zł) i lubuskim (33,113 mln. zł).

Z przedstawionej analizy wynika, że w całym analizowanym okresie władze samorządowe województwa lubuskiego odpowiedzialne za funkcjonowanie bibliotek, w porównaniu z innymi samorządami, przeznaczały (pomimo zwiększonych nakładów) najmniej środków finansowych.

W roku 2003 najwięcej wydatków na domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby poniosły województwa: mazowieckie (83,930 mln. zł), śląskie (85,435 mln. zł) i małopolskie (75,208 mln. zł), w roku 2006 województwa: ponownie mazowieckie (134,896 mln. zł), śląskie (115,709 mln. zł) i dolnośląskie (106,751 mln. zł), a w roku 2010 województwa: bez zmian mazowieckie (412,665 mln. zł), dolnośląskie (220,329 mln. zł) i wielkopolskie (100,994 mln. zł). W analizowanych latach najniższy poziom wydatków na ten cel wystąpił w województwach: świętokrzyskim (16,698 mln. zł), podlaskim (22,690 mln. zł) i opolskim (25,715 mln. zł), w roku 2003, świętokrzyskim (32,307 mln. zł), podlaskim (37,108 mln. zł) i warmińsko-mazurskim (39,716 mln. zł) w roku 2006 oraz świętokrzyskim (65,579 mln. zł), warmińsko-mazurskim (85,785 zł) i pomorskim (87,453 mln. zł) w roku 2010.

W badanym okresie wzrosły również wydatki poszczególnych województw przeznaczone na teatr. W roku 2003 największe wydatki na ten cel poniosły województwa: mazowieckie (70,340 mln. zł), dolnośląskie (24,845 mln. zł) i wielkopolskie (23,360 mln. zł), w roku 2006 mazowieckie (164,535 mln. zł), kujawsko-pomorskie (67,137 mln. zł) i śląskie (60,506 mln. zł), a w roku 2010 oprócz województwa mazowieckiego i wielkopolskiego (odpowiednio 156,682 mln. zł i 66,509 mln. zł) województwo łódzkie (86,728 mln. zł). Najmniej wydatków w latach 2003-2010 na teatr zanotowano w województwach: świętokrzyskim, lubuskim i podkarpackim.

W przypadku wydatków województw na teatry muzyczne, opery i operetki największy wzrost, porównując rok 2003 z rokiem 2010, zanotowano w województwach: lubuskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim. W pierwszym roku objętym badaniem dla wymienionych wyżej województw nie zanotowano wydatków na ten cel. W roku 2010 wyniosły one 13,650 mln. zł w województwie podkarpackim, 13,394 mln. zł w województwie warmińsko-mazurskim, 9,813 mln. zł w opolskim, 7,723 mln. zł w podlaskim i 2,895 mln. zł w lubuskim. W roku 2003 największe wydatki na ten cel poniosły województwa dolnośląskie (26,123 mln. zł), mazowieckie (21,081 mln. zł) i wielkopolskie (21,001 mln. zł), w roku 2006 pomorskie (18,732 mln. zł), śląskie (16,043

mln. zł) i dolnośląskie (13,447 mln. zł), a w roku 2010 dolnośląskie (64,246 mln. zł), śląskie (46,314 mln. zł) i małopolskie (18,816 mln. zł).

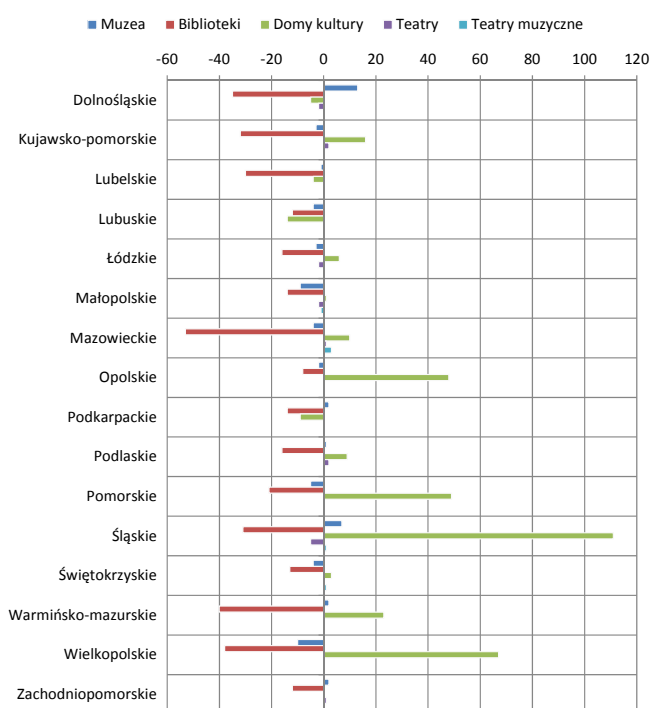
W tabeli 6.12. zostały zaprezentowane dane dotyczące liczby instytucji kultury w poszczególnych województwach w pierwszym i ostatnim roku analizowanego okresu. W badanych latach liczba instytucji muzealnych, pomimo zwiększania nakładów na ten cel przez poszczególne województwa, wykazywała trend malejący. Jedynie w województwach dolnośląskim, podkarpackim, śląskim i warmińsko-mazurskim liczba tego typu instytucji wzrosła. W latach 2003-2010 zmalała również liczba bibliotek. Liczba instytucji upowszechniania kultury (domy kultury, świetlice i kluby) wzrosła w większości województw, co może świadczyć o prawidłowej realizacji polityki kulturalnej na tym szczeblu samorządu terytorialnego. Najmniej zmian zaszło w badanych latach w przypadku liczby teatrów, teatrów muzycznych, oper i operetek. W większości województw ich liczba pozostała bez zmian lub spadła. Wzrost liczby teatrów zanotowano w województwach: kujawsko-pomorskim, mazowieckim, podlaskim i zachodniopomorskim. Liczba instytucji zaklasyfikowanych do grupy teatrów muzycznych, oper i operetek w badanym okresie wzrosła jedynie w województwie mazowieckim i śląskim.

Tabela 6.12. Liczba instytucji kultury w latach 2003 i 2010 według województw

	Muzea		Biblioteki		Domy kultury, świetlice i kluby		Teatry		Teatry muzyczne, opery i operetki	
	2003	2010	2003	2010	2003	2010	2003	2010	2003	2010
Dolnośląskie	42	55	674	639	267	262	13	11	2	2
Kujawsko-pomorskie	26	23	475	443	183	199	4	6	1	1
Lubelskie	38	37	627	597	192	188	3	3	1	1
Lubuskie	14	10	270	258	104	90	2	2	0	0
Łódzkie	42	39	575	559	232	238	10	8	2	2
Małopolskie	103	94	773	759	479	480	15	13	2	1
Mazowieckie	99	95	1040	987	246	256	26	27	4	7
Opolskie	13	11	326	318	184	232	2	2	0	0
Podkarpackie	33	35	704	690	333	324	2	2	0	0
Podlaskie	22	23	259	243	160	169	3	5	0	0
Pomorskie	50	45	357	336	177	226	6	6	2	2
Śląskie	42	49	845	814	276	387	15	10	3	4
Świętokrzyskie	22	18	304	291	127	130	2	2	0	1
Warmińsko-mazurskie	20	22	356	316	123	146	3	3	0	0
Wielkopolskie	77	67	752	714	312	379	6	6	3	3
Zachodniopomorskie	22	24	390	378	321	321	7	8	1	1

Źródło: Roczniki statystyczne województw, GUS z lat 2004-2011.

Rysunek 6.10. Zmiany liczby instytucji kultury w latach 2003-2010 wg. województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.12.

W celu zbadania ogólnego wpływu zmian produktu regionalnego brutto na wysokość wydatków na kulturę ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych województw wykorzystano odpowiedni model potęgowej w celu oszacowania współczynników elastyczności, które mogą służyć do oceny określonych decyzji w zakresie polityki kulturalnej.

W przypadku dóbr i usług kultury podlegającym również klasycznym prawom ekonomicznym popytu i podaży można przyjąć założenie, że zarówno funkcja podaży jak i funkcja popytu tych dóbr nie różni się znacząco od funkcji podaży/popytu każdego innego dobra czy usługi. To, co wpływa na odmiennosć zdefiniowania tej funkcji, to szczególna rola ceny, za którą przyjmuje się wysokość kosztów poniesionych przez podmioty decyzyjne.

Przez analogię do klasycznej teorii popytu przyjęto założenie, że w zależności od wartości współczynnika elastyczności wydatków na kulturę ponoszonych przez JST względem produktu regionalnego brutto, szeroko rozumiana kultura może być traktowana jako dobro rzędu podstawowego, pośrednie, rzędu wyższego lub jako dobro luksusowe.

Jak już wspomniano wcześniej, do oszacowania współczynników elastyczności wykorzystano model w postaci równania potęgowej. Funkcja potęgowa ze względu na swoje własności pozwala na dobre dopasowanie modelu teoretycznego do nieliniowego

przebiegu danych empirycznych oraz umożliwia bezpośrednią interpretację parametrów, jako współczynników elastyczności wydatków JST na kulturę (przeciętnie dla próby).

W tym celu wykorzystano dane przestrzenne dla 16 województw dla wybranych lat 2003, 2006 i 2010 (tabela 6.11.). Wyniki estymacji prezentowane w tabeli 6.13.) są zadowalające zarówno z merytorycznego i statystycznego punktu widzenia. W estymowanym modelu logarytmicznym ocena parametru przy zmiennej $\ln(PKBP)$ jest istotnie statystycznie różna od zera, a wysoka wartość współczynnika determinacji świadczy o dobrym wyjaśnieniu kształtowania się wydatków ogółem na kulturę przez zmienną wartość produktu regionalnego brutto.

Tabela 6.13. Oceny elastyczności wydatków województw na kulturę ogółem względem wartości produktu regionalnego brutto w latach 2003-2010.

Lata	2003	2006	2010
	Ocena (stat. t-Studenta)		
wyraz wolny	2,3173 (4,00)	2,6426 (4,56)	4,7683 (11,08)
$\ln(PKBP)$	0,8943 (16,50)	0,8667 (16,70)	0,7255 (18,84)
R^2_{sk} wsp. determinacji	0,9476	0,9488	0,9593

Źródło: obliczenia własne.

Otrzymane rezultaty wskazują, iż w badanych latach wartości współczynników wydatków ogółem na kulturę względem produktu regionalnego (wojewódzkiego) w badanych latach były mniejsze od jedności. Oznacza to, że efekt wpływu wielkości produktu regionalnego na wydatki na kulturę ogółem był mniej niż proporcjonalny. I tak, elastyczność wydatków ogółem na kulturę względem regionalnego produktu brutto w latach 2003, 2006, 2010 – kształtuje się (przeciętnie dla próby) na poziomie odpowiednio 0,894, 0,867 i 0,726, co oznacza, że wzrost regionalnego produktu brutto o 1% powodował przeciętnie wzrost wydatków na kulturę ogółem odpowiednio o około 0,89%, 0,87% i 0,73% i wykazywał tendencję spadkową.

Reasumując, należy stwierdzić, że wydatki ogółem na kulturę są nieelastyczne względem produktu regionalnego brutto, czyli znacząca zmiana wielkości produktu regionalnego powoduje jedynie niewielkie zmiany wydatków ogółem na kulturę, a samorządy jednostek terytorialnych w swoich decyzjach inwestycyjnych i prowadzonej polityce kulturalnej traktują kulturę, jako dobro podstawowe³⁷.

Wyniki wcześniejszych analiz wskazywały na występowanie różnic w wielkościach wydatków na różną działalność kulturalną w poszczególnych województwach. W latach

³⁷ D. Begg, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa, 2003, s. 113-114.

2003-2010 poszczególne jednostki samorządu terytorialnego charakteryzowały się także dyspersją wartości produktu regionalnego brutto. Analizując te wyniki, można przyjąć założenie o nierównomiernym obciążeniu jednostek samorządu terytorialnego wydatkami na kulturę ogółem oraz na poszczególne rodzaje działalności. Można, więc przypuszczać, iż na te kategorie wydatków budżetów wojewódzkich mają wpływ decyzje związane ze sposobem podziału wytworzonego produktu regionalnego brutto. Dla scharakteryzowania tej sytuacji, podobnie jak w przypadku wydatków ogółem na kulturę, oszacowano dla każdego województwa w latach 2003-2010 współczynniki elastyczności wydatków na poszczególne instytucje kultury względem wydatków ogółem na kulturę, wykorzystując do tego celu model potęgowy (model podwójnie logarytmiczny).

Otrzymane wyniki estymacji poszczególnych równań prezentowane są w tabeli 6.14. Oszacowane współczynniki elastyczności wydatków na poszczególne rodzaje instytucji kultury w województwach względem wydatków ogółem na kulturę są istotnie statystycznie różne od zera. Do wyjątków należą wydatki ponoszone na teatry muzyczne, opery i operetki.

Wydatki JST na kulturę ogółem względem wydatków ponoszonych przez budżety poszczególnych województw charakteryzują się dość wysokimi ($E > 1$) wartościami współczynników elastyczności. Z porównania wartości tych współczynników wynika, że w latach 2003-2010, procentowa (względna) zmiana wydatków z budżetu województw powoduje większą procentową zmianę wydatków na kulturę ogółem w tych województwach. Tak, więc wydatki na kulturę ogółem, jako dobra ekonomicznego, wskazują, że dla decydentów kultura w badanym okresie była dobrem luksusowym. W siedmiu województwach procentowy wzrost wydatków na kulturę powodował ponad 2% (od 2,02% do 2,56%) wzrost wydatków ponoszonych na instytucje kultury. Najwyższe wartości odnotowano dla województw: lubuskiego (2,56%) i podlaskiego (2,45%), natomiast najniższy dla województwa wielkopolskiego (1,41%).

Zależność ta jest nieco słabsza w przypadku wydatków na domy kultury, świetlice i kluby. Dla tych instytucji kultury procentowy wzrost wydatków na kulturę ogółem wywoływał proporcjonalny wzrost wydatków na te instytucje.

W przypadku muzeów tylko w trzech województwach oszacowane wskaźniki elastyczności przyjmowały wartości mniejsze od jedności – w województwie wielkopolskim (0,94%), podlaskim (0,93%) oraz pomorskim (0,83). Pozostałe województwa charakteryzowały się wskaźnikami elastyczności powyżej jedności, co wskazuje na elastyczne kształtowanie się wydatków na muzea względem wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę ogółem.

Tabela 6.14. Wpływ zmian poziomu wydatków województw na kulturę ogółem na wydatki województw na poszczególne instytucje kultury w latach 2003-2010.

	Ocena parametru	Statystyka t-Studenta	Ocena parametru	Statystyka t-Studenta
	Wydatki JST na kulturę ogółem			
	wyrazy wolne		ln(PKBP)	
Dolnośląskie	-6,06	-3,04	1,67	9,52
Kujawsko-pomorskie	-9,14	-3,81	1,97	8,91
Lubelskie	-9,07	-3,88	1,99	9,08
Lubuskie	-14,31	-6,66	2,56	12,09
Łódzkie	-5,97	-2,57	1,66	7,96
Małopolskie	-9,12	-4,22	1,94	10,18
Mazowieckie	-11,48	-5,17	2,02	11,28
Opolskie	-9,48	-4,61	2,09	10,30
Podkarpackie	-7,38	-3,34	1,84	8,84
Podlaskie	-13,19	-6,09	2,45	11,49
Pomorskie	-8,37	-3,85	1,89	9,59
Śląskie	-5,87	-2,29	1,60	7,42
Świętokrzyskie	-10,99	-5,43	2,20	11,14
Warmińsko-mazurskie	-10,09	-4,27	2,12	9,29
Wielkopolskie	-3,49	-1,56	1,41	7,28
Zachodniopomorskie	-11,85	-4,81	2,24	9,75
R ²	0,9999			
	Wydatki JST na muzea			
	wyrazy wolne		ln(WJSTK)	
Dolnośląskie	-4,74	-2,20	1,23	7,38
Kujawsko-pomorskie	-8,95	-4,30	1,59	9,38
Lubelskie	-3,32	-1,60	1,13	6,62
Lubuskie	-2,81	-1,98	1,06	8,72
Łódzkie	-2,24	-0,92	1,04	5,37
Małopolskie	-9,11	-4,62	1,58	10,35
Mazowieckie	-4,44	-2,35	1,20	8,65
Opolskie	-7,23	-4,21	1,47	10,00
Podkarpackie	-4,38	-2,02	1,23	6,90
Podlaskie	-1,17	-0,75	0,93	6,99
Pomorskie	0,50	0,24	0,83	5,08
Śląskie	-7,59	-2,75	1,43	6,81
Świętokrzyskie	-1,76	-1,11	1,00	7,28
Warmińsko-mazurskie	-2,79	-1,41	1,08	6,44
Wielkopolskie	-1,14	-0,42	0,94	4,37
Zachodniopomorskie	-4,30	-2,22	1,18	7,37
R ²	0,9999			
	Ocena parametru	Statystyka t-Studenta	Ocena parametru	Statystyka t-Studenta
	Wydatki JST na biblioteki			
	wyrazy wolne		ln(PKBP)	
Dolnośląskie	5,08	6,65	0,47	7,97
Kujawsko-pomorskie	4,54	6,17	0,50	8,31
Lubelskie	4,54	6,18	0,52	8,59
Lubuskie	5,19	10,31	0,42	9,69
Łódzkie	4,39	5,11	0,52	7,50
Małopolskie	4,88	6,99	0,48	8,95
Mazowieckie	4,23	6,34	0,57	11,60

Opolskie	4,21	6,94	0,50	9,68
Podkarpackie	4,42	5,77	0,51	8,18
Podlaskie	4,92	8,95	0,44	9,37
Pomorskie	3,74	5,19	0,56	9,65
Śląskie	4,72	4,83	0,53	7,20
Świętokrzyskie	4,78	8,51	0,46	9,46
Warmińsko-mazurskie	5,44	7,75	0,42	7,10
Wielkopolskie	3,83	3,95	0,59	7,69
Zachodniopomorskie	4,86	7,08	0,47	8,40
R ²	0,9998			
	Wydatki JST na domy kultury			
	wyrazy wolne		ln(WJSTK)	
Dolnośląskie	-3,75	-2,69	1,19	11,02
Kujawsko-pomorskie	-2,72	-2,02	1,11	10,05
Lubelskie	-1,01	-0,75	0,99	8,91
Lubuskie	0,57	0,62	0,87	11,07
Łódzkie	-2,17	-1,38	1,06	8,39
Małopolskie	3,00	2,35	0,67	6,71
Mazowieckie	-6,31	-5,16	1,35	15,00
Opolskie	-1,25	-1,12	1,02	10,70
Podkarpackie	-2,48	-1,76	1,12	9,74
Podlaskie	-0,14	-0,14	0,91	10,62
Pomorskie	-0,97	-0,74	0,95	8,97
Śląskie	-0,72	-0,40	0,95	6,97
Świętokrzyskie	-2,50	-2,43	1,11	12,51
Warmińsko-mazurskie	-2,13	-1,66	1,08	9,97
Wielkopolskie	-6,05	-3,40	1,37	9,83
Zachodniopomorskie	-3,14	-2,50	1,18	11,39
R ²	0,9997			
	Ocena parametru	Statystyka t-Studenta	Ocena parametru	Statystyka t-Studenta
	Wydatki JST na teatry			
	wyrazy wolne		ln(WJSTK)	
Dolnośląskie	-3,95	-1,28	1,13	4,75
Kujawsko-pomorskie	-7,83	-2,63	1,46	6,02
Lubelskie	-6,37	-2,14	1,29	5,29
Lubuskie	2,70	1,32	0,51	2,93
Łódzkie	-17,96	-5,16	2,28	8,21
Małopolskie	-6,13	-2,17	1,31	5,97
Mazowieckie	0,92	0,34	0,80	4,02
Opolskie	3,30	1,34	0,51	2,41
Podkarpackie	1,41	0,45	0,60	2,35
Podlaskie	5,32	2,39	0,33	*1,71
Pomorskie	-15,17	-5,20	2,04	8,71
Śląskie	-14,39	-3,64	1,91	6,35
Świętokrzyskie	1,74	0,77	0,58	2,97
Warmińsko-mazurskie	-1,43	-0,50	0,91	3,78
Wielkopolskie	-11,04	-2,81	1,69	5,50
Zachodniopomorskie	-4,09	-1,47	1,15	5,03
R ²	0,9991			
	Wydatki JST na teatry muzyczne			
	wyrazy wolne		ln(WJSTK)	
Dolnośląskie	3.82	0.37	0.50	*0.62

Kujawsko-pomorskie	14,29	1,42	-0,41	*-0,50
Lubelskie	4,53	0,45	0,35	*0,43
Lubuskie	-25,77	-3,76	2,78	4,73
Łódzkie	17,50	1,49	-0,63	*-0,67
Małopolskie	6,48	0,68	0,25	*0,34
Mazowieckie	17,26	1,90	-0,58	*-0,86
Opolskie	-50,85	-6,14	4,99	7,03
Podkarpackie	-70,09	-6,71	6,35	7,41
Podlaskie	-43,10	-5,75	4,30	6,72
Pomorskie	6,95	0,71	0,22	*0,28
Śląskie	4,28	0,32	0,44	*0,43
Świętokrzyskie	-44,06	-5,76	4,46	6,73
Warmińsko-mazurskie	-63,08	-6,60	5,95	7,37
Wielkopolskie	16,12	1,22	-0,50	*-0,48
Zachodniopomorskie	-3,37	-0,36	1,01	*1,31
R ²	0,9945			

* oceny nieistotnie statystycznie różne od zera przy poziomie istotności 0,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z roczników województw, GUS,

Dokonując analizy wydatków na kulturę oraz instytucje kultury w ujęciu przestrzennym celowe wydaje się odniesienie sytuacji występującej w poszczególnych województwach do średniej tych wydatków w Polsce. Do tego celu wykorzystano współczynniki lokalizacji (LQ) dla wydatków województw przeznaczonych na poszczególne instytucje kultury.

Tabela 6.15. Wartości współczynnika lokalizacji LQ dla wydatków województw na poszczególne rodzaje instytucji kultury w roku 2006 i 2010

	2006	Muzea LQ1	Biblioteki LQ2	Domy kultury LQ3	Teatry LQ4	Teatry muzyczne LQ5	Inne LQ6
Dolnośląskie	1	1,11	0,84	1,03	0,99	1,06	0,98
Kujawsko-pomorskie	2	0,88	0,78	0,77	1,80	1,06	0,70
Lubelskie	3	1,13	1,39	1,31	0,61	0,99	0,57
Lubuskie	4	0,75	1,10	1,84	0,41	0,78	1,12
Łódzkie	5	1,05	0,96	0,94	1,36	1,09	0,60
Małopolskie	6	1,17	0,85	0,95	1,06	1,06	0,91
Mazowieckie	7	1,30	1,05	0,72	1,58	0,11	1,24
Opolskie	8	0,74	0,82	1,15	0,52	2,19	0,57
Podkarpackie	9	1,20	1,17	1,48	0,22	0,97	0,95
Podlaskie	10	0,67	0,84	1,12	0,50	1,45	1,42
Pomorskie	11	1,13	0,61	0,63	0,64	1,89	1,10
Śląskie	12	0,78	1,30	0,90	0,84	1,02	1,16
Świętokrzyskie	13	0,75	1,18	1,35	0,37	1,30	1,05
Warmińsko-mazurskie	14	0,82	1,13	1,13	0,52	0,94	1,45
Wielkopolskie	15	0,78	1,10	1,06	1,05	1,07	0,94
Zachodniopomorskie	16	0,63	1,00	1,67	0,76	1,16	0,77
2010							
Dolnośląskie	1	0,82	0,68	0,92	0,79	2,06	0,73
Kujawsko-pomorskie	2	1,49	0,99	0,94	0,97	0,80	0,81
Lubelskie	3	0,85	1,49	1,23	0,62	0,68	1,13
Lubuskie	4	0,85	1,03	1,54	0,34	0,36	1,87
Łódzkie	5	0,72	0,90	0,73	2,01	0,81	0,83
Małopolskie	6	1,61	0,85	0,79	0,90	0,75	1,11
Mazowieckie	7	1,13	1,12	1,16	1,41	0,33	0,84
Opolskie	8	1,23	0,96	1,37	0,53	1,16	0,74
Podkarpackie	9	1,16	1,19	1,34	0,29	1,15	0,87
Podlaskie	10	0,86	0,89	1,11	0,49	0,86	1,79
Pomorskie	11	0,86	0,75	0,61	1,33	0,96	1,49
Śląskie	12	0,89	1,13	0,71	0,81	1,44	1,02
Świętokrzyskie	13	0,93	0,90	0,95	0,32	1,66	1,25
Warmińsko-mazurskie	14	0,74	1,00	1,08	0,82	1,30	1,07
Wielkopolskie	15	0,77	1,16	1,05	1,27	0,78	0,97
Zachodniopomorskie	16	0,76	1,07	1,52	1,09	0,97	0,58

Kolorem czerwonym zaznaczono województwa o wysokości wydatków na instytucje kultury powyżej średniej tych wydatków w Polsce (najlepsze), kolorem niebieskim poniżej średniej krajowej (najgorsze),

Źródło: obliczenia własne.

Ogólnie współczynniki lokalizacji (nazywane również indeksami koncentracji)³⁸ stosowane są w analizie rozmieszczenia przestrzennego relacji stosunkowych między dwiema zmiennymi, w tym przypadku między wydatkami na kulturę ogółem i wydatkami na rodzaje instytucji kultury. Do obliczenia wartości współczynnika lokalizacji wykorzystuje się krzywą koncentracji Lorenza.

Wartość współczynnika LQ powyżej 1 oznacza, że w badanym województwie wydatki na dany rodzaj instytucji kultury są wyższe niż średnio w Polsce, a wartość współczynnika LQ poniżej 1 oznacza wydatki województwa na dany rodzaj instytucji kultury niższe niż średnie wydatki w obszarze referencyjnym (w tym przypadku obszarem odniesienia, referencyjnym są wydatki w Polsce). Szczegółowe wyniki tej analizy dla wybranych dwóch lat 2006 i 2010 prezentowane są w tabeli 6.15.

Tabela 6.16. Stopy wzrostu wartości współczynnika lokalizacji dla wydatków województw na poszczególne rodzaje instytucji kultury.

	Muzea	Biblioteki	Domy kultury	Teatry	Teatry muzyczne	Pozostałe
Dolnośląskie	-0,28	-0,16	-0,11	-0,20	1,00	-0,25
Kujawsko-pomorskie	0,61	0,22	0,17	-0,83	-0,27	0,10
Lubelskie	-0,28	0,10	-0,08	0,01	-0,31	0,56
Lubuskie	0,10	-0,07	-0,30	-0,07	-0,42	0,75
Łódzkie	-0,33	-0,06	-0,21	0,65	-0,28	0,22
Małopolskie	0,45	0,00	-0,17	-0,16	-0,31	0,20
Mazowieckie	-0,17	0,07	0,44	-0,17	0,22	-0,40
Opolskie	0,49	0,15	0,22	0,01	-1,03	0,16
Podkarpackie	-0,04	0,02	-0,14	0,07	0,18	-0,09
Podlaskie	0,19	0,04	-0,01	-0,01	-0,59	0,37
Pomorskie	-0,26	0,14	-0,02	0,69	-0,93	0,39
Śląskie	0,11	-0,17	-0,19	-0,03	0,43	-0,14
Świętokrzyskie	0,17	-0,28	-0,40	-0,05	0,36	0,20
Warmińsko-mazurskie	-0,08	-0,13	-0,06	0,30	0,35	-0,39
Wielkopolskie	-0,01	0,07	-0,01	0,22	-0,29	0,03
Zachodniopomorskie	0,13	0,07	-0,16	0,33	-0,18	-0,19

Źródło: obliczenia własne.

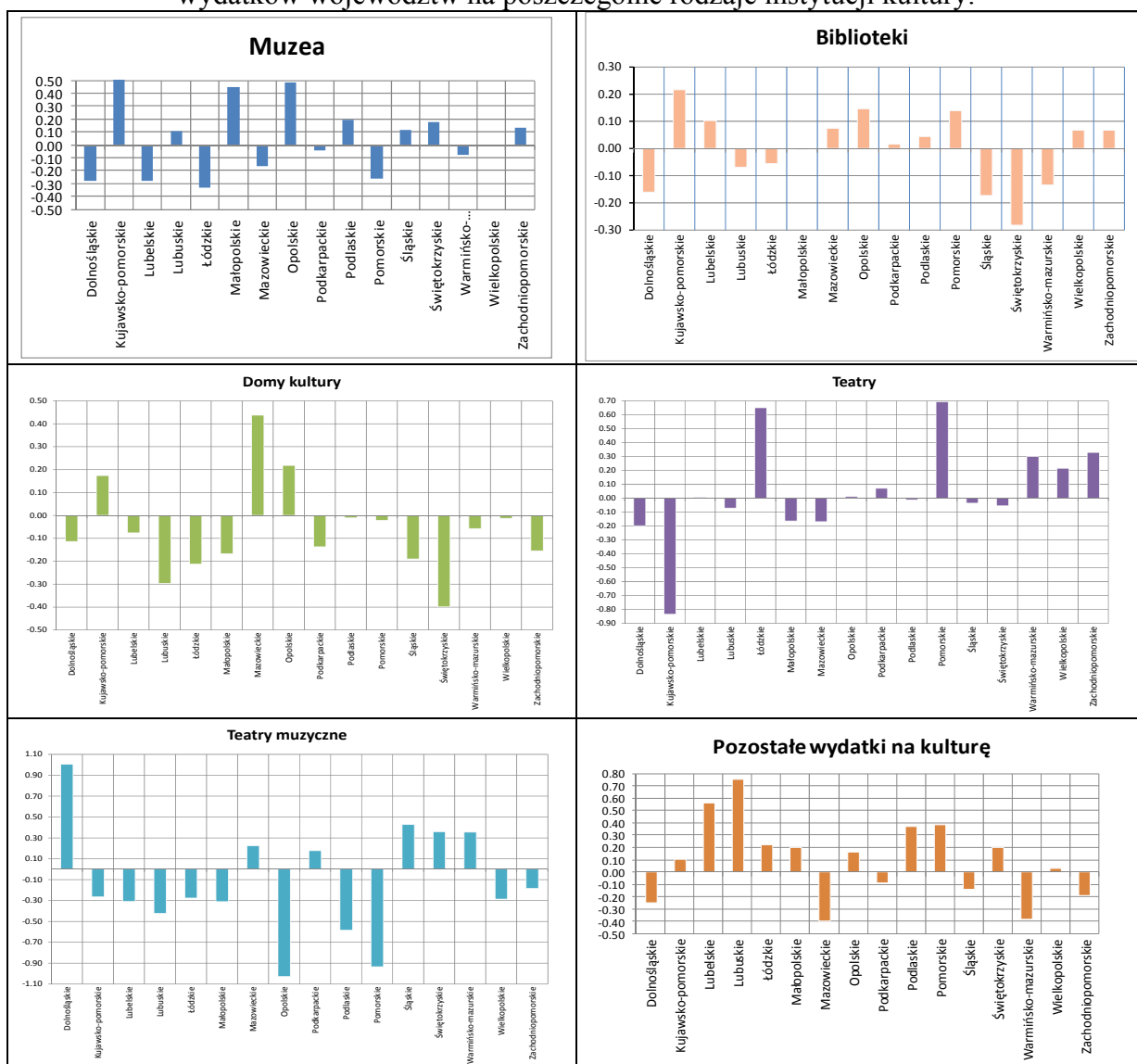
W latach objętych badaniem wartości współczynnika lokalizacji LQ przyjmowały wartości dodatnie, ale bardzo zróżnicowane, co oznacza nierównomierny rozkład wydatków na poszczególne rodzaje instytucji kultury w województwach. W celu dokładniejszego scharakteryzowania różnic w wydatkach na instytucje kultury w poszczególnych

³⁸ Por. B. Suchecki, E. Antczak, Koncentracja i specjalizacja w przestrzennych analizach ekonomicznych, [w:] B. Suchecki (red.), *Ekonometria przestrzenna. Modele i modele analizy danych przestrzennych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2010, s. 135-139)

województwach obliczone zostały stopy wzrostów wartości współczynników lokalizacji, które prezentują tabela 6.16. i rysunek 6.4.

W przypadku wydatków na muzea w badanych latach stopy wzrostu współczynnika lokalizacji były najwyższe w województwach: kujawsko-pomorskim, opolskim i małopolskim. Oznacza to, że wydatki w tych województwach przeznaczone na ten cel rosły w badanym okresie szybciej, niż średnie analogiczne wydatki dla Polski. Najniższe stopy wzrostu zaobserwowano w województwach: łódzkim, dolnośląskim i lubuskim.

Rysunek 6.11. Graficzna prezentacja stóp wzrostu wartości współczynnika lokalizacji dla wydatków województw na poszczególne rodzaje instytucji kultury.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 6.16.

Wzrost wydatków na biblioteki w stosunku do średniej krajowej był najwyższy w badanych latach w województwach: kujawsko-pomorskim, opolskim i pomorskim. Spadek

wydatków na ten cel w stosunku do ich średniej w Polsce zanotowano natomiast w województwach: świętokrzyskim, śląskim i dolnośląskim.

W przypadku domów kultury stopy wzrostu współczynnika lokalizacji przyjęły wartości dodatnie jedynie dla województw: mazowieckiego, opolskiego i kujawsko-pomorskiego. Najniższe wartości współczynnika lokalizacji wydatków na te instytucje zanotowano w województwach: świętokrzyskim, lubuskim i łódzkim. Oznacza to, że w tych województwach wzrost wydatków na domy kultury był niższy od średniego wzrostu wydatków na ten cel w obszarze referencyjnym.

W kategorii teatrów dynamika wartości współczynnika LQ dla wydatków województw jest silnie spolaryzowana. Najwyższe przyrosty wartości tego współczynnika zanotowano dla wydatków w województwie pomorskim i łódzkim, a najniższe w województwie kujawsko-pomorskim. Dla pozostałych województw przyrosty i spadki wielkości wydatków na ten cel były zbliżone do tych w obszarze referencyjnym. Podobną sytuację można zaobserwować również w przypadku dynamiki współczynnika lokalizacji wydatków na teatry muzyczne, której najwyższa wartość została zaobserwowana w województwie dolnośląskim, a najniższe w województwach: opolskim, pomorskim i podlaskim.

Analiza wartości wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamiki w danym okresie pozwala zakwalifikować poszczególne wydatki województw na dane instytucje kultury do jednej z czterech grup zaprezentowanych na rysunku 6.12.

Rysunek 6.12. Schemat klasyfikowania wydatków województw na poszczególne instytucje kultury ze względu na wartość i dynamikę wskaźnika lokalizacji

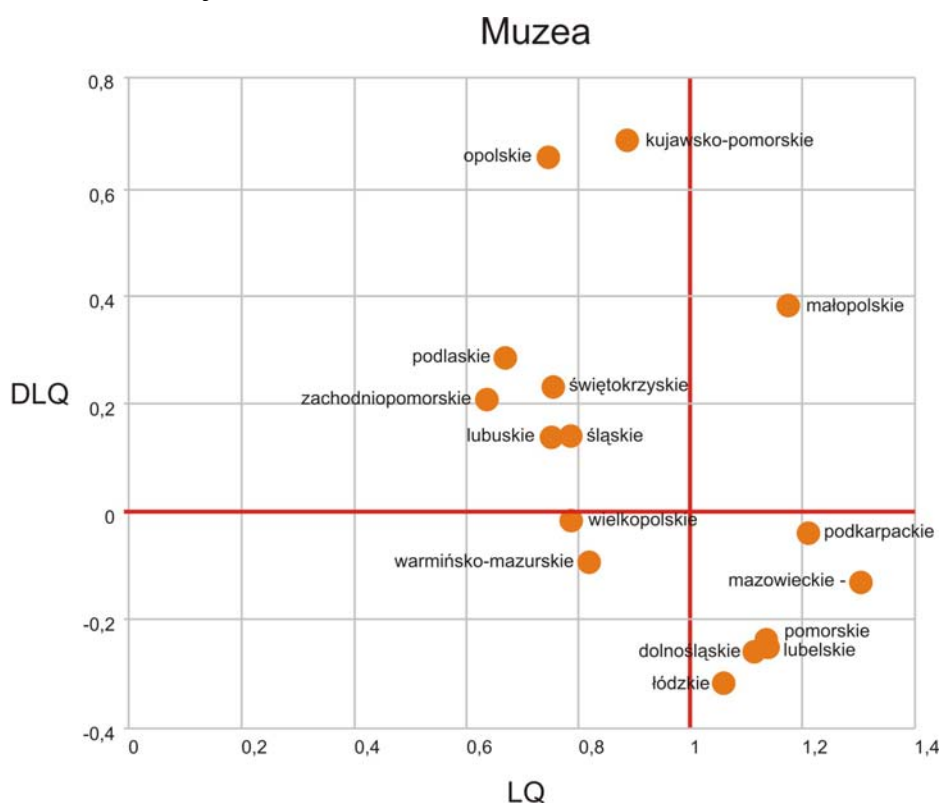
		Wartość LQ	
		niska	wysoka
Dynamika LQ	dodatnia	II	I
	ujemna	IV	III

Klasa I obejmuje województwa, w których wydatki na poszczególne instytucje kultury posiadały wysoką wartość współczynnika lokalizacji ($LQ > 1$) oraz korzystną dynamikę jego zmian ($DQL > 0$). Do klasy II zostały przyporządkowane te województwa, dla których wartość współczynnika lokalizacji wydatków na kulturę była niska ($LQ < 1$), ale wystąpiła korzystna dynamika zmian ($DQL > 0$). Do klasy III zaliczono te województwa, które na początku

badanego okresu zanotowały wysoki poziom wskaźnika koncentracji wydatków ($LQ > 1$), ale znaczenie tych wydatków uległo zmniejszeniu ($DQL < 0$). Klasa IV obejmuje województwa o niskiej wartości współczynnika lokalizacji wydatków na poszczególne instytucje kultury ($LQ < 1$) i niekorzystnym kierunku jego zmian ($DQL < 0$).

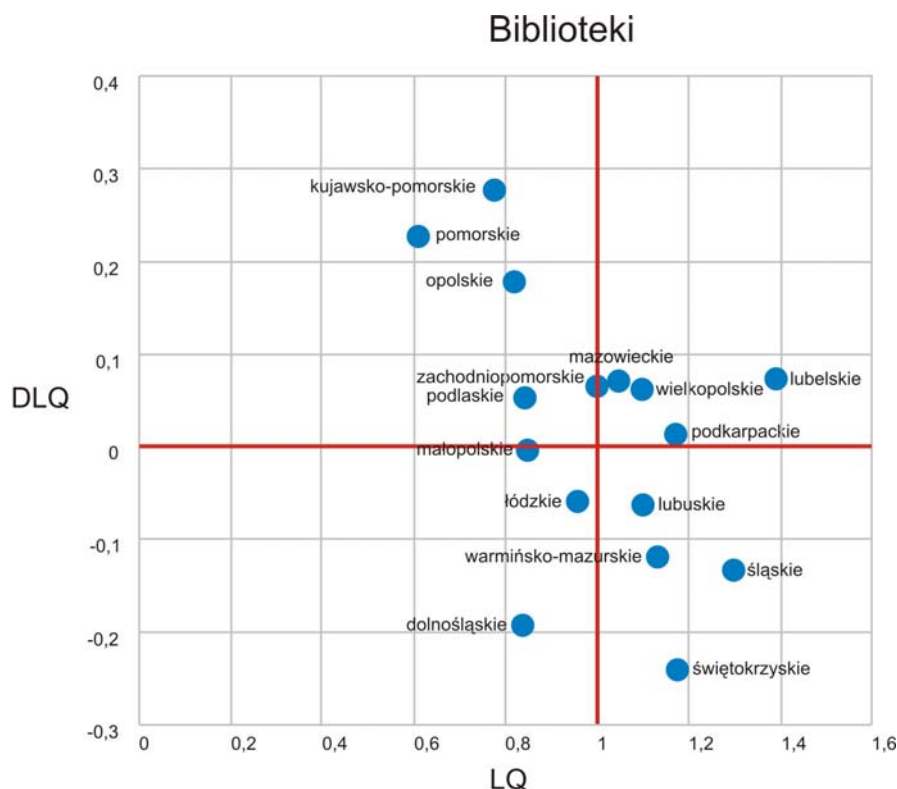
W przypadku muzeów, jedynie wydatki województwa małopolskiego posiadały w badanym okresie wysoką wartość współczynnika lokalizacji oraz korzystną dynamikę jego zmian. Wydatki większości województw dla tej kategorii instytucji kultury posiadały niską wartość współczynnika lokalizacji w latach objętych badaniem, lecz dynamika zmian tych wydatków była korzystna. W klasie IV zostały zaklasyfikowane województwa wielkopolskie i warmińsko-mazurskie, w których wydatki na muzea wykazywały niską wartość współczynnika lokalizacji oraz niekorzystną dynamikę jego zmian.

Rysunek 6.13. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na muzea w latach 2006-2010.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.15.

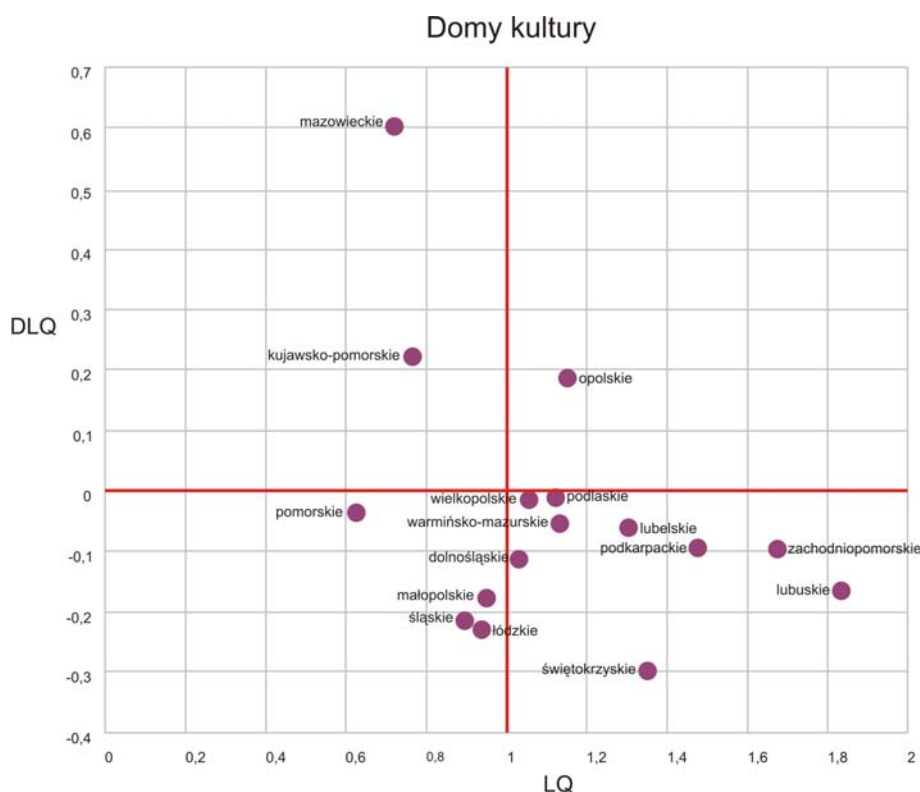
Rysunek 6.14. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na biblioteki w latach 2006-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.15.

Wydatki na biblioteki o wysokiej wartości współczynnika lokalizacji i korzystnej dynamice jego zmian w latach 2006-2010 zostały zanotowane w województwach: podkarpackim, lubelskim, wielkopolskim i mazowieckim. Wydatki województw kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, opolskiego, zachodniopomorskiego i podlaskiego na biblioteki pomimo niskiej wartości współczynnika lokalizacji cechowała korzystna dynamika zmian. Niską wartość współczynnika LQ i niekorzystny kierunek jego zmian posiadały wydatki województw: małopolskiego, łódzkiego i dolnośląskiego. Województwa lubuskie, warmińsko-mazurskie, śląskie i świętokrzyskie poniosły w badanym okresie wydatki na omawiany rodzaj instytucji kultury cechujące się wysoką wartością współczynnika lokalizacji, lecz znaczenie tych wydatków zmniejszyło się.

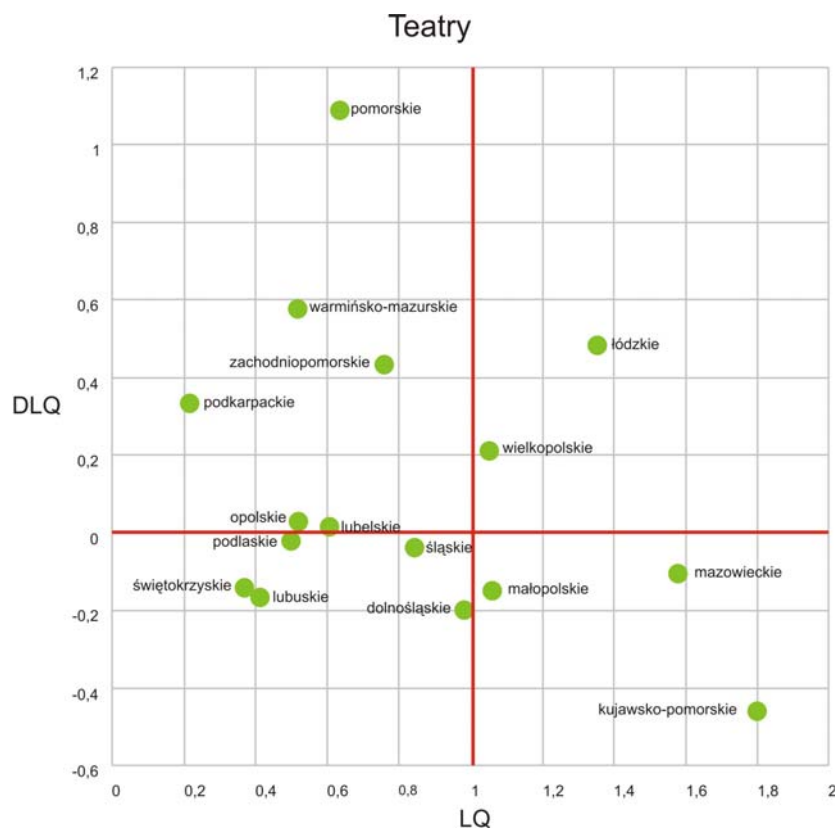
Rysunek 6.15. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na domy kultury w latach 2006-2010.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.15.

Analizując klasyfikację współczynnika lokalizacji dla wydatków województw na domy kultury w latach 2006-2010 zauważalna jest wyraźna tendencja zmniejszania się znaczenia tych wydatków. Znaczna większość wydatków województw, poza wydatkami w województwie opolskim (klasa I), mazowieckim i kujawsko-pomorskim (klasa II), została zaklasyfikowana do klasy III i IV. Szczególnie duża liczba wydatków znalazła się w klasie III, co świadczy o istnieniu tendencji do zmniejszania przez JST wydatków na instytucje upowszechniania kultury.

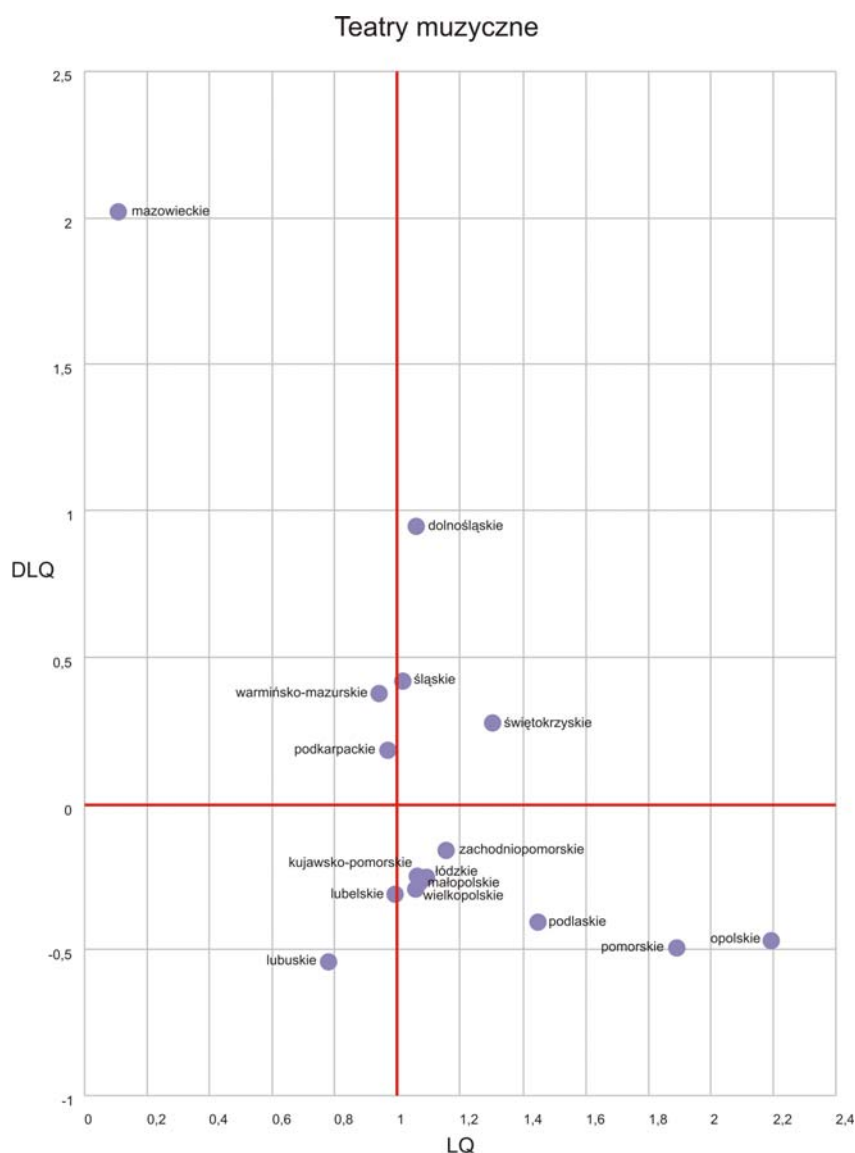
Rysunek 6.16. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na teatry w latach 2006-2010.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.15.

W dziedzinie teatru zauważalny jest podział wydatków województw na dwie skrajne grupy. Wydatki województw na ten cel ze względu na swoje wartości współczynnika lokalizacji i zmian jego dynamiki zostały zakwalifikowane w większości do klas II i IV. Niską wartość współczynnika lokalizacji i korzystną dynamikę zmian w badanym okresie posiadały wydatki poniesione przez województwa: pomorskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, podkarpackie, opolskie i lubelskie. Najgorzej wartości współczynnika LQ i jego dynamik kształtowały się w latach 2006-2010 dla wydatków na teatry w województwach: podlaskim, świętokrzyskim, lubuskim, śląskim i dołnośląskim. Do klasy I zostały przypisane wydatki tylko dwóch województw – łódzkiego i wielkopolskiego, co świadczy o wysokim znaczeniu wydatków ponoszonych na teatr dla rozwoju kultury w tych województwach.

Rysunek 6.17. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na teatry muzyczne w latach 2006-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.15.

Wydatki większości województw na teatry muzyczne w badanym okresie, z uwagi na wysoki współczynnik lokalizacji i niską dynamikę jego zmian, zostały zaklasyfikowane do klasy III. Oznacza to, że pomimo wyższych od średnich w obszarze referencyjnym (Polsce) wydatków na teatry muzyczne, opery i operetki, ich znaczenie dla regionu słabnie. Do klasy I zaklasyfikowały się wydatki jedynie trzech województw: dolnośląskiego, śląskiego i świętokrzyskiego.

Rozdział 7

Publiczne źródła finansowania kultury we Francji

7.1. Finansowanie kultury z budżetu państwa we Francji w latach 1999-2010

7.1.1. Finansowanie kultury według planu budżetu tradycyjnego (lata 1999-2004)

Tendencje zmian w finansowaniu kultury we Francji związane były ze zmianami, jakie zaszły w polityce publicznej. W przypadku polityki kulturalnej, dotyczyły one zasad uwzględniania w budżecie tradycyjnym wydatków na sektor kultury. W zjawisku tym można wyróżnić trzy podokresy¹.

Podokres pierwszy, trwający od roku 1959 do 1981 związany jest z ustanowieniem Ministerstwa do spraw Kultury i instytucjonalizacją polityki kulturalnej. Drugi, przypadający na lata 1981-2002 związany był ze zmianami polityki kulturalnej i zasad finansowania kultury wprowadzonymi przez ówczesnego ministra kultury J. Langa. Trzeci obejmuje ostatnie lata (2002-2004), w których środki finansowe na kulturę przydzielane były według zasad budżetu tradycyjnego. Czas ten charakteryzował się dalszą decentralizacją polityki kulturalnej Francji oraz zmianą zasad przydzielania środków finansowych na jej realizację². Ze względu na brak odpowiednich, ogólnodostępnych danych szczegółowych dotyczących wszystkich wydatków publicznych przeznaczonych na kulturę w latach 1980-2004, analizy zostały ograniczone do wydatków Ministerstwa Kultury i Komunikacji.

Analizy uwzględnią również podokres obejmujący lata 1999-2004, w którym widoczny jest zakres finansowania kultury przez inne ministerstwa. Finansowanie kultury przez poszczególne ministerstwa związany jest z przydzieleniem im przez rząd francuski obowiązków i kompetencji w zakresie kultury oraz z ówczesną polityką kulturalną i finansową.

¹ A. Mirlesse, A. Anglade, *Quelle politique culturelle pour la France ?*, Debat HEC_ENS à l'Ecole Normal Supérieure, Paris 2006, s. 11-27.

² Ibidem, s. 11-27.

Struktura organizacyjna administracji realizującej publiczną politykę kulturalną została przedstawiona na rysunku 7.1. Zauważalny jest podział publicznego finansowania kultury na dwa poziomy – narodowy i lokalny.

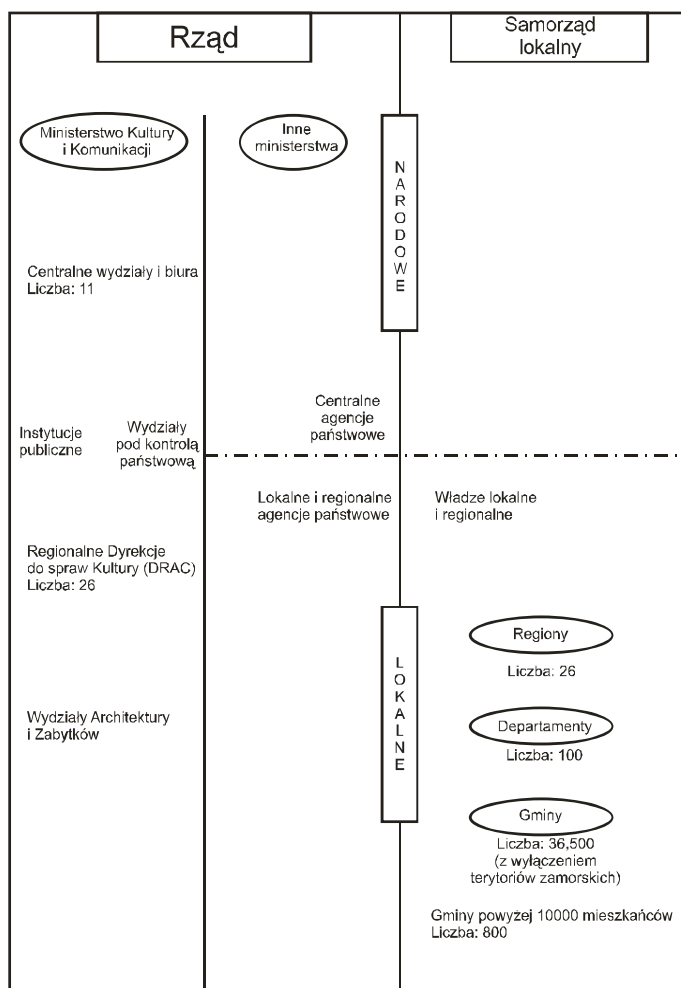
Fundusze publiczne na poziomie narodowym tworzą środki finansowe rządu i samorządów lokalnych. Realizacja rządowego budżetu kultury należy głównie do zadań Ministerstwa Kultury i Komunikacji, natomiast dziewięciu pozostałym ministerstwom zostały przydzielone odpowiednie kompetencje i decyzje w tym zakresie. Na poziomie lokalnym funkcjonują instytucje regionalne i lokalne podległe administracji rządowej oraz instytucje podległe samorządom terytorialnym. Finansowanie kultury na poziomie lokalnym zostało powierzone władzom regionalnym, departamentom oraz władzom gminnym, ze szczególnym uwzględnieniem gmin liczących powyżej 10000 mieszkańców.

W analizach dotyczących organizacji i finansowania kultury we Francji centralną pozycję zajmuje budżet Ministerstwa Kultury i Komunikacji. Uprzywilejowana pozycja tego ministerstwa wynika w głównej mierze z uwarunkowań historycznych oraz z faktu, że jego działalność podlega interwencji publicznej. Analizując ewolucję polityki kulturalnej i finansowej w zakresie kultury państwa francuskiego należy zaznaczyć, iż od roku 1960 miara ważności budżetu kultury odnosiła się do całego budżetu państwa, a szczególnie do jego udziału w wydatkach publicznych i często podlegała wahaniom wynikającym z różnic między budżetem zatwierdzonym przez Parlament a budżetem zrealizowanym.

Wprowadzone w 1970 roku i trwające do roku 1977 roczne planowanie budżetowe przyczyniło się do zmniejszenia budżetu przeznaczonego na kulturę. W wyniku wprowadzonych poprawek do budżetu, udział budżetu kultury zmniejszał się w poszczególnych latach w różnym stopniu. W 1982 roku udział wydatków planowanych wynosił 0,72%, a zrealizowanych tylko w 0,63%. Podobną sytuację odnotowano w roku 1986 (planowano udział w wysokości 0,93%, zrealizowano 0,68%) oraz w roku 1993 (planowano 1%, a zrealizowano 0,75%).

W przyjętej strukturze organizacyjnej administracji publicznej zakres finansowania kultury przez poszczególne ministerstwa posiada inną hierarchię ważności wyznaczoną przez wysokość poniesionych nakładów oraz udział w wydatkach budżetu kultury, o czym świadczą informacje zawarte w tabelach 7.2. i 7.3.

Rysunek 7.1. Struktura administracyjna – główni aktorzy publicznej polityki kulturalnej we Francji



Źródło: *Cultural policies in Europe: a compendium of basic facts and trends*, Council of Europe/ERICarts, Paris 2003, s. F-5.

Tabela 7.1. Wydatki budżetu państwa na kulturę według ministerstw (mln, EUR) w latach 1999-2004

MINISTERSTWA	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Ministerstwo Kultury i Komunikacji	2 392	2 448	2 545	2 602	2 490	2 632
2. Ministerstwo Edukacji Narodowej	1 120	1 118	1238	1321	1351	1478
3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych	1 083	1 035	1070	1 083	1 107	1 108
4. Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Badań	239	245	271	312	309	304
5. Kancelaria premiera	149	269	463	545	584	563
6. Ministerstwo Gospodarki, Finansów, Przemysłu	285	294	294	293	293	294
7. Ministerstwo Obrony	14	19	23	22	43	31
8. Ministerstwo ds. Młodzieży i Sportu	bd	20	bd	26	23	24
9. Ministerstwo Sprawiedliwości	18	19	18	16	8	17
10. Pozostałe ministerstwa	20	14	16	6	4	4
Razem mln EUR	5 274	5 501	5962	6227	6224	6429

Źródło: *Financement et Regulation*, Budget de l'Etat, fiche 29, Paris, s. 395.

Tabela 7.2. Struktura wydatków budżetu na kulturę wg ministerstw w latach 1999-2004
(w procentach)

Ministerstwa	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Ministerstwo Kultury i Komunikacji	45,4	44,5	42,7	41,8	40,0	40,9
2. Ministerstwo Edukacji Narodowej	21,2	20,3	20,8	21,2	21,7	23,0
3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych	20,5	18,8	17,9	17,4	17,8	17,2
4. Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Badań	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0	4,7
5. Kancelaria premiera	2,8	4,9	7,8	8,8	9,4	8,8
6. Ministerstwo Gospodarki, Finansów, Przemysłu	5,4	5,3	4,9	4,7	4,7	4,6
7. Ministerstwo Obrony	0,3	0,3	0,4	0,4	0,7	0,5
8. Ministerstwo ds. Młodzieży i Sportu	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
9. Ministerstwo Sprawiedliwości	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3
10. Pozostałe ministerstwa	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1

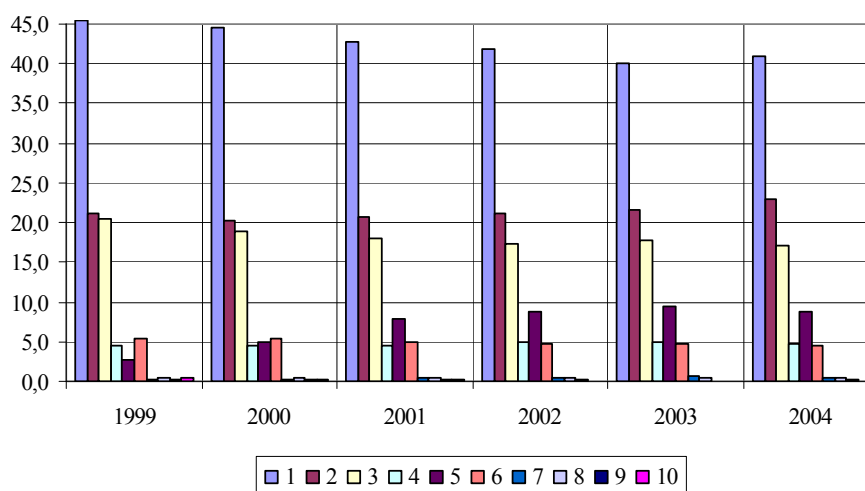
Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Financement et Regulation*, Budget de l'Etat, (2010), fiche 29, Paris, s. 395.

Z danych zawartych w tabeli 7.2. wynika, że wydatki bieżące Ministerstwa Kultury i Komunikacji na kulturę, w porównaniu z wydatkami ponoszonymi na ten cel przez pozostałe ministerstwa są dominujące. W latach 1999-2004 udział wydatków tego ministerstwa wahał się od 45,4% w roku 1999 do 40% w roku 2003. W badanym okresie wartość nakładów liczona w milionach euro systematycznie wzrastała.

We Francji wydatki na kulturę, oprócz Ministerstwa Kultury i Komunikacji, koncentrują się w dwóch innych ministerstwach: Ministerstwie Edukacji Narodowej, gdzie nastąpił systematyczny wzrost wartości ponoszonych nakładów finansowych od około 20% w roku 2000 do około 23% w roku 2004 oraz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (20,5% w roku 1999; 17,2% w roku 2004).

Drugą grupę ministerstw, które przeznaczają część swoich środków finansowych na kulturę tworzą Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Badań, Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Przemysłu oraz Kancelaria Premiera. Udział wydatków dwóch pierwszych ministerstw w analizowanym okresie wynosił około 5%. Udział wydatków ponoszonych na cele kultury przez Kancelarię Premiera rósł systematycznie od 2,8% w roku 1999 do 8,8% w roku 2004. Udział pozostałych ministerstw w budżecie kultury w ramach czasowych poddanych badaniu był nieznaczny. Z rysunku 7.3. wynika, iż dynamika zmian wydatków na kulturę w poszczególnych resortach była bardzo zróżnicowana i trudno tutaj dostrzec wyraźne tendencje.

Rysunek 7.2. Struktura wydatków budżetu na kulturę według ministerstw w latach 1999-2004 w procentach



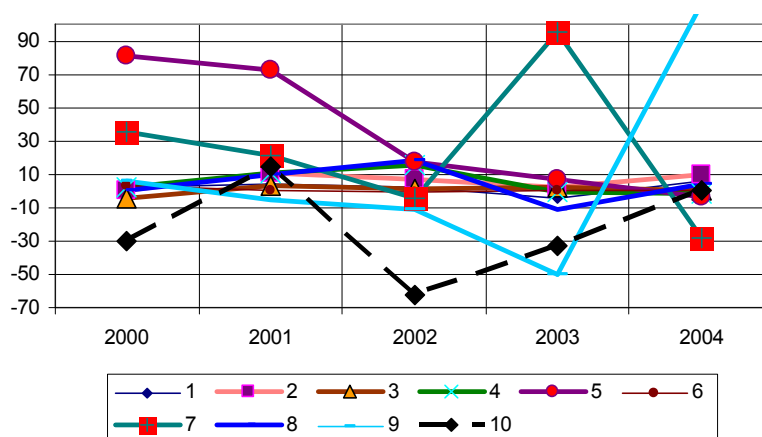
Źródło: na podstawie danych w tabeli 7.1.

Tabela 7.3. Roczne tempo zmian wydatków na kulturę ponoszonych przez poszczególne ministerstwa (w latach 2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
1, Ministerstwo Kultury i Komunikacji	2,34	3,96	2,24	-4,30	5,70
2, Ministerstwo Edukacji Narodowej	-0,18	10,73	6,70	2,27	9,40
3, Ministerstwo Spraw Zagranicznych	-4,43	3,38	1,21	2,22	0,09
4, Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Badań	2,51	10,61	15,13	-0,96	-1,62
5, Kancelaria premiera	80,54	72,12	17,71	7,16	-3,60
6, Ministerstwo Gospodarki, Finansów, Przemysłu	3,16	0,00	-0,34	0,00	0,34
7, Ministerstwo Obrony	35,71	21,05	-4,35	95,45	-27,91
8, Ministerstwo ds. Młodzieży i Sportu	0,00	10,00	18,18	-11,54	4,35
9, Ministerstwo Sprawiedliwości	5,56	-5,26	-11,11	-50,00	112,50
10, Pozostałe ministerstwa	-30,00	14,29	-62,50	-33,33	0,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Financement et Regulation, Budget de l'Etat*, (2010), fiche 29, Paris, s. 395.

Rysunek 7.3. Roczne tempa zmian wydatków ministerstw na kulturę w latach 1999-2004



Źródło: na podstawie danych w tabeli 7.3.

Jedną z najważniejszych determinant określających aktualną politykę kulturalną i zasady finansowania kultury jest rozwój ekonomiczny mierzony wielkością produktu krajowego brutto.

W tabeli 7.5. oraz na rysunkach 7.4. i 7.5. zaprezentowane zostało kształtowanie się wartości PKB w cenach bieżących i w cenach stałych z roku 1995 w celu ustalenia rzeczywistej wielkości zmiany produkcji oraz wartości zastosowanego deflatora PKB³, informującego o zmianie cen w całej gospodarce w okresie 1980-2004.

W latach 1980-2004 produkt krajowy brutto we Francji wykazał tendencję rosnącą, zarówno w cenach bieżących, jak i w cenach stałych, jednakże tempo jego wzrostu było zróżnicowane w poszczególnych okresach. Świadczy o tym, między innymi, bardzo duże zróżnicowanie wartości indeksów dynamiki.

Tabela 7.4. Produkt Krajowy Brutto we Francji w latach 1980-2004 oraz dynamika zmian.

Produkt Krajowy Brutto					
Rok	Wartości w mld. EUR		Dynamika: jednoroczne tempa wzrostu w procentach		Deflator PKB
	w cenach bieżących	w cenach stałych	Ceny bieżące (wartości)	Ceny stałe (wolumen)	
1980	440,480	880,149	13,13	1,69	0,5005
1981	495,409	888,267	12,47	0,92	0,5577
1982	568,314	909,873	14,72	2,43	0,6246
1983	629,827	920,746	10,82	1,19	0,6840
1984	685,689	934,414	8,87	1,48	0,7338
1985	735,950	950,381	7,33	1,71	0,7744
1986	793,799	973,684	7,86	2,45	0,8153
1987	836,144	997,881	5,33	2,49	0,8379
1988	901,469	1043,764	7,81	4,60	0,8637
1989	970,067	1087,225	7,61	4,16	0,8922
1990	1021,998	1115,965	5,35	2,64	0,9158
1991	1058,600	1127,298	3,58	1,02	0,9391
1992	1095,986	1142,703	3,53	1,37	0,9591
1993	1102,800	1132,263	0,62	-0,91	0,9740
1994	1142,407	1157,347	3,59	2,22	0,9871
1995	1181,849	1181,849	3,45	2,12	1,0000
1996	1214,153	1194,971	2,73	1,11	1,0161
1997	1253,896	1221,710	3,27	2,24	1,0263
1998	1309,524	1264,508	4,44	3,50	1,0356
1999	1353,364	1306,247	3,35	3,30	1,0361
2000	1425,986	1357,324	5,37	3,91	1,0506
2001	1481,193	1382,495	3,87	1,85	1,0714
2002	1532,025	1396,686	3,43	1,03	1,0969
2003	1577,791	1411,874	2,99	1,09	1,1175
2004	1642,468	1446,751	4,10	2,47	1,1353

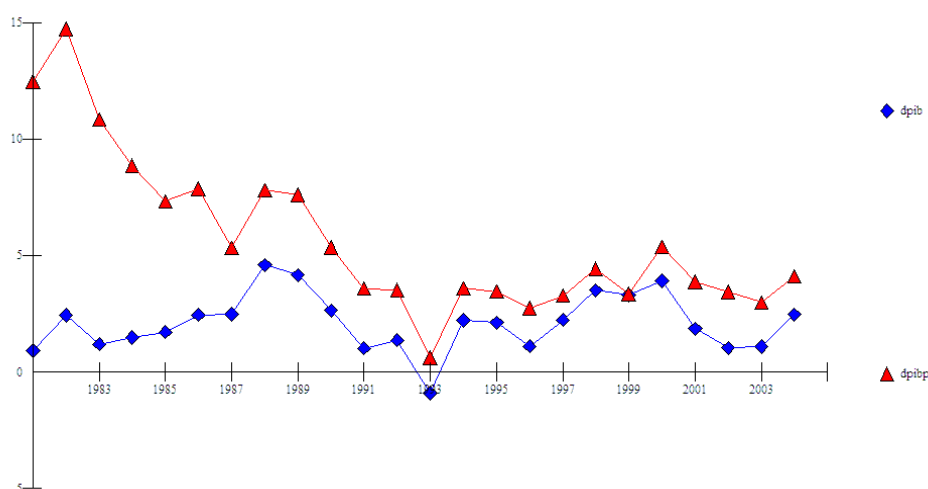
Źródło : *Comptes nationaux - base 2000*, (2010), INSEE, Paris.

³ Wskaźnik uzyskany w wyniku podzielenia nominalnego PKB z pewnego roku przez realny PKB z tego samego roku, wyrażony w cenach z roku 1995.

Rok 1993 był rokiem przełomowym dla gospodarki francuskiej. W roku tym nastąpił wyraźny spadek wartości PKB w relacji do jego wartości z roku poprzedniego. Indeks dynamiki dla tego roku wynosił zaledwie około 0,62% (ceny bieżące) i około -0,91% (ceny stałe). Pomimo rocznego wzrostu indeksów dynamiki PKB, jaki jest obserwowany od 1994 roku, ich wartość nigdy nie osiągnęła poziomu z pierwszych lat okresu obserwacji.

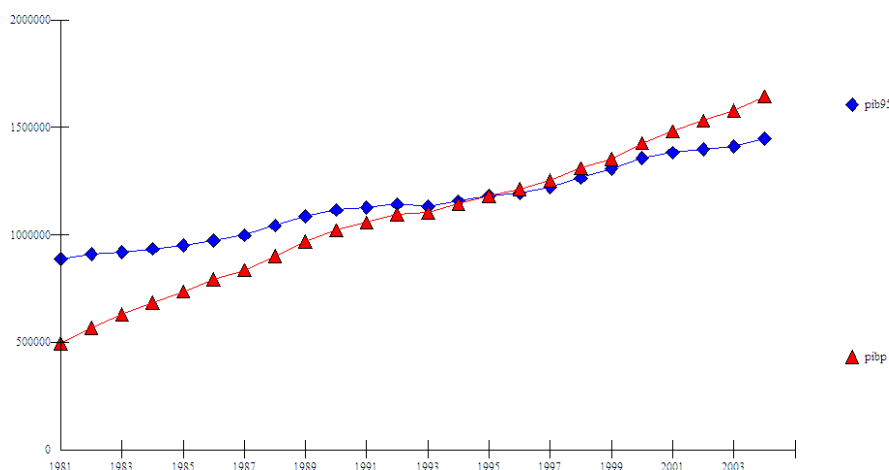
Wydatki publiczne rządu francuskiego wyrażone w cenach stałych rosły szybciej niż wydatki wyrażone w cenach bieżących, często według trendu liniowego i z wyraźną regularnością.

Rysunek 7.4. Dynamika PKB (PIB) w latach 1981-2004 (rok poprzedni = 100%)
 dpibp - dynamika produktu krajowego w cenach bieżących
 dpib - dynamika produktu krajowego w cenach stałych



Źródło: na podstawie tabeli 7.4. *Comptes nationaux - base 2000*, (2010), INSEE, Paris.

Rysunek 7.5. Wartość produktu krajowego brutto (PIB) w cenach bieżących (mln euro) i w cenach stałych 1995 r. (mln euro) w latach 1981-2004



Źródło: na podstawie tabeli 7.4, *Comptes nationaux - base 2000*, (2010), INSEE, Paris.

W badanym okresie można zaobserwować słabnięcie tempa wzrostu wydatków państwa wraz z upływem lat, co mogło mieć związek z rezygnacją z części wydatków ustalonych przez rząd w 1983 roku⁴. Zmiana struktury wydatków wskazywała na ich usztywnienie. Było to szczególnie widoczne w części dotyczących wydatków w krótkim i średnim okresie. Usztywnienie wydatków prowadzi do ograniczenia ich elastyczności wynikającej ze wzrostu wydatków spontanicznych⁵. Oznacza to, że rząd nie tylko nie może w swojej polityce kierować się przyjętymi priorytetami wydatków, lecz nie może również swobodnie dysponować znaczną częścią uzyskanych przychodów. Kultura znalazła się w sytuacji, w której wydatki zostały w znacznej części usztywnione, co doprowadziło do zmian w polityce kulturalnej Francji.

Publiczne środki finansowe przeznaczone na kulturę, jak to zostało wykazane wcześniej, były w znacznym stopniu skoncentrowane w Ministerstwie Kultury i Komunikacji. Jednakże ściśle określenie budżetu tego ministerstwa wiązało się z licznymi problemami już od chwili jego utworzenia. Problemy te wynikały ze zmian dotyczących rozszerzania zakresu jego działalności, które miały wpływ na finanse. Przykładem zmian może być przejście przez Ministerstwo Kultury i Komunikacji obowiązków związanych z promocją czytelnictwa w 1975 roku, Biblioteki Narodowej w roku 1982, czy utworzeniu w roku 1996 w jego ramach Departamentu Architektury. Zmiany te przyniosły wzrost środków budżetowych przeznaczanych na kulturę. W roku 1993 budżet Ministerstwa Kultury i Komunikacji stanowił 1% budżetu państwa. W kolejnych latach udział budżetu tego ministerstwa w budżecie ogółem wahał się od 0,9% do 1%, podczas gdy w Polsce około 0,5%.

W analizowanym okresie ministerstwo otrzymało znaczne dotacje, które przełożyły się na wzrost wydatków na działalność kulturalną. Obecnie władze francuskie uważają, że nie ma potrzeby redukcji środków budżetowych ponoszonych na realizację publicznej polityki kulturalnej poniżej 1% budżetu państwa⁶. Zakres ogólnego finansowania kultury z budżetu Ministerstwa Kultury i Komunikacji w latach 1980-2004 charakteryzują dane liczbowe zawarte w tabeli 7.5.

Na wydatki ogółem Ministerstwa Kultury i Komunikacji składają się dwie pozycje budżetowe. Są to wydatki bieżące (*depenses ordinaires*) oraz kredyty otwarte (*credit de payment*). Te ostatnie stanowią górne ograniczenie wydatków inwestycyjnych zleconych lub zrealizowanych w ciągu roku. Są one zaciągane na pokrycie zobowiązań dotyczących

⁴ *Financement et Regulation*, Budget de l'Etat, fiche 29, Paris 2010, s. 389.

⁵ *Etat imposant, Etat impuissant. L'insoutenable rigidite des depenses de l'Etat en France*, Futuribles 2010, no. 313.

⁶ *Financement...* (2010), op. cit. s. 392.

nakładów inwestycyjnych przewidywanych na następne lata w ramach zezwoleń na zaangażowanie środków finansowych (*autorisations d'engagement, autorisations de programme*).

Tabela 7.5. Budżet Ministra Kultury i Komunikacji w latach 1980-2004

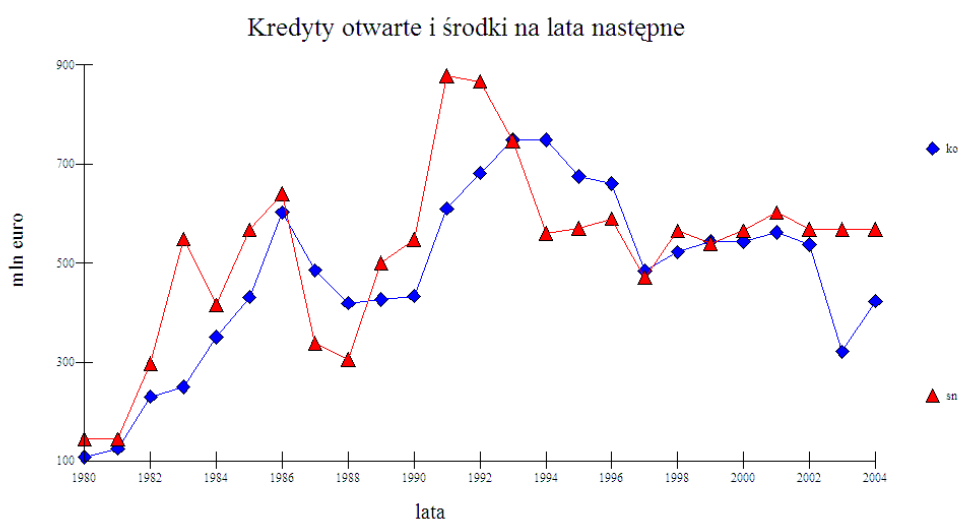
Rok	Ogółem	Wydatki regularne	Kredyty otwarte	Środki na realizację programów w latach następnych	Udziały procentowe w wydatkach ogółem		Dynamika: roczne stopy wzrostu w procentach		
	w mln euro				Wydatki regularne	Kredyty otwarte	Ogółem	Wydatki regularne	Kredyty otwarte
1980	405	297	108	145	73,33	26,67			
1981	454	329	125	144	72,47	27,53	12,10	10,77	15,74
1982	914	684	230	297	74,84	25,16	101,32	107,90	84,00
1983	1066	816	250	549	76,55	23,45	16,63	19,30	8,70
1984	1227	877	350	415	71,48	28,52	15,10	7,48	40,00
1985	1306	875	431	567	67,00	33,00	6,44	-0,23	23,14
1986	1467	866	602	640	59,03	41,04	12,33	-1,03	39,68
1987	1371	885	485	338	64,55	35,38	-6,54	2,19	-19,44
1988	1345	926	419	305	68,85	31,15	-1,90	4,63	-13,61
1989	1518	1092	426	500	71,94	28,06	12,86	17,93	1,67
1990	1598	1165	433	547	72,90	27,10	5,27	6,68	1,64
1991	1845	1235	610	878	66,94	33,06	15,46	6,01	40,88
1992	1975	1294	681	866	65,52	34,48	7,05	4,78	11,64
1993	2107	1358	749	746	64,45	35,55	6,68	4,95	9,99
1994	2059	1311	748	560	63,67	36,33	-2,28	-3,46	-0,13
1995	2067	1392	675	570	67,34	32,66	0,39	6,18	-9,76
1996	2368	1708	660	589	72,13	27,87	14,56	22,70	-2,22
1997	2306	1822	484	470	79,01	20,99	-2,62	6,67	-26,67
1998	2309	1787	522	565	77,39	22,61	0,13	-1,92	7,85
1999	2395	1852	543	539	77,33	22,67	3,72	3,64	4,02
2000	2452	1908	543	565	77,81	22,15	2,38	3,02	0,00
2001	2549	1987	562	602	77,95	22,05	3,96	4,14	3,50
2002	2610	2073	537	568	79,43	20,57	2,39	4,33	-4,45
2003	2497	2176	321	568	87,14	12,86	-4,33	4,97	-40,22
2004	2639	2216	423	568	83,97	16,03	5,69	1,84	31,78

Źródło: MBCFPRE/DEPS (Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Département des études, de la prospective et des statistiques, www.budget.gouv.fr)

Zezwolenia te są przyznawane na jeden rok w celu realizacji programów przyjętych w planie budżetowym. Oznacza to, że zgodnie z dyscypliną finansową, kredyty otwarte nie powinny przekraczać wysokości przyznanych zezwoleń. Z prezentowanych danych i wykresów wynika jednak, iż w okresie obowiązywania budżetowania tradycyjnego zasada ta nie była w pełni przestrzegana (działo się tak na przykład w latach 1987-1998 i 1993-1996).

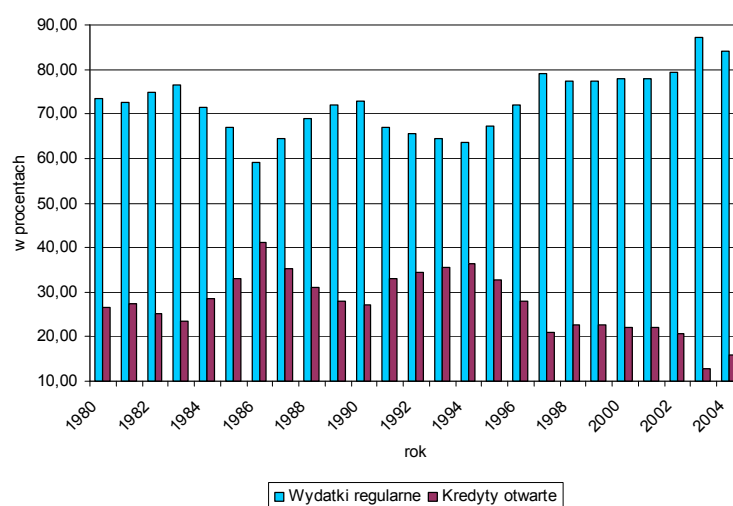
Z prezentowanych w tabeli 7.5 informacji wynika, iż największą część wydatków Ministerstwa Kultury i Komunikacji w badanym okresie stanowiły wydatki bieżące, przy czym ich wielkość wykazywała tendencję rosnącą. Najniższa wartość udziału wydatków bieżących w ogólnej wartości wydatków na kulturę (67%) zanotowano w roku 1985, a najwyższą (87,14%) w roku 2003.

Rysunek 7.6. Porównanie kształtowania się kredytów otwartych i środków na realizację programów w latach 1980-2004



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 7.5. MBCPFPRE/DEPS (Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Département des études, de la prospective et des statistiques, www.budget.gouv.fr).

Rysunek 7.7. Udział wydatków regularnych i kredytów otwartych w ogólnych wydatkach budżetowych Ministra Kultury i Komunikacji w latach 1980-2004



Źródło: na podstawie danych zawartych w tabeli 7.5. MBCPFPRE/DEPS (Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Département des études, de la prospective et des statistiques, www.budget.gouv.fr)

Z prezentowanych informacji w tabeli 7.5. wynika, iż największą część wydatków Ministerstwa Kultury i Komunikacji na kulturę stanowiły w analizowanym okresie wydatki bieżące, przy czym ich wielkość wykazywała tendencję rosnącą. Najniższą wartość udziału

wydatków bieżących w ogólnej wartości wydatków na kulturę (67%) zanotowano w roku 1985, a najwyższą (87,14%) w roku 2003.

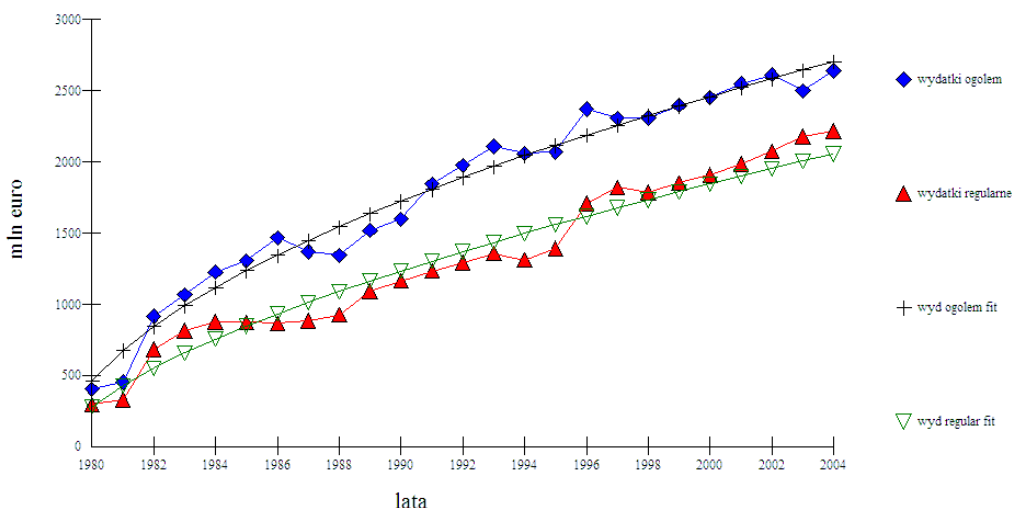
Natomiast najwyższy (41,04%) udział kredytów otwartych w wydatkach ogółem na kulturę przeznaczonych na nakłady inwestycyjne odnotowano w roku 1986, najniższy zaś (12,86%) w roku 2003. Analiza tych danych liczbowych wyraźnie podkreśla tendencję zmian spowodowanych priorytetami odmiennymi dla poszczególnych ministrów kultury oraz znaczeniem udziału kredytów otwartych w ogólnych wydatkach Ministra Kultury i Komunikacji.

Dla opisu kształtowania się tendencji zmian wydatków ogółem (WO) na kulturę, wydatków bieżących/regularnych (WR) zastosowano najlepiej dopasowane do danych statystycznych potęgowe równania trendu w postaci:

$$\begin{aligned} \ln(WO_t) &= 6,024 + 0,5911 \ln(T) + e_t & R^2_{sk} &= 0,9613 \\ & (101,3) \quad (24,5) & DW &= 1,65 \\ \ln(WR_t) &= 5,631 + 0,6205 \ln(T) + e_t & R^2_{sk} &= 0,9509 \\ & (79,6) \quad (21,6) & DW &= 1,32 \end{aligned}$$

Rysunek 7.8. Tendencje rozwojowe wydatków ogółem i regularnych z budżetu Ministerstwa Kultury i Komunikacji Francji w latach 1980-2004 (w mln euro)

Wydatki na kulturę ogółem i regularne: dopasowanie funkcji log-log

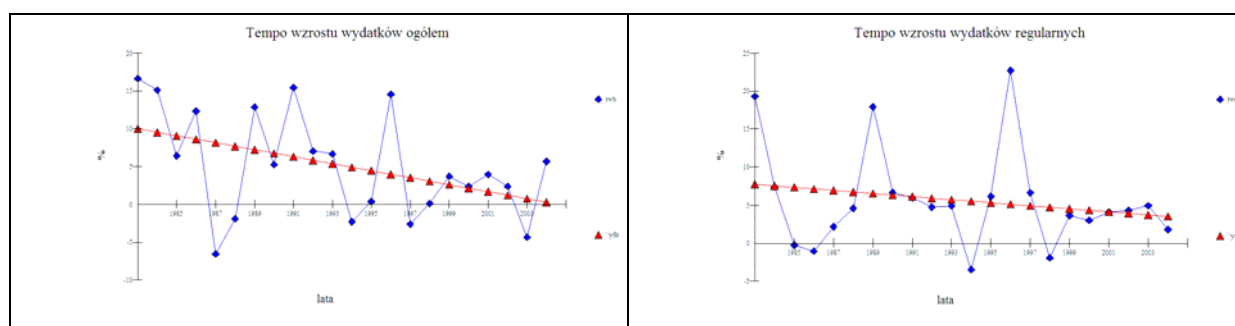


Źródło: na podstawie danych zawartych w tabeli 7.5. MBCFPRE/DEPS (Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Département des études, de la prospective et des statistiques, www.budget.gouv.fr)

Prezentowane powyżej wyniki estymacji przy dobrym (powyżej 95%) dopasowaniu równań do danych oraz statystycznie istotnie różnych od zera wartościach parametrów (przy 1% poziomie istotności) wskazują na malejące tempo wzrostu analizowanych zmiennych.

Z prezentowanych wskaźników dynamiki i wykresów widać ponadto, że najbardziej nietypowym rokiem w całym badanym okresie 1980-2004 okazał się rok 1982, w którym odnotowano największe wartości indeksów dynamiki dla wszystkich składowych budżetu Ministerstwa Kultury i Komunikacji.

Rysunek 7.9. Tempa wzrostu wydatków ogółem i regularnych



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 7.5. MBCFPRE/DEPS (Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État, Département des études, de la prospective et des statistiques, www.budget.gouv.fr)

Otrzymane wyniki jeszcze raz potwierdzają wpływ dotacji budżetowych na kształtowanie się ogólnych wydatków kulturalnych w latach 1980-2004.

We Francji głównym źródłem finansowania kultury są środki finansowe pozostające w znacznym stopniu w gestii Ministerstwa Kultury i Komunikacji. Wielkość środków przeznaczanych na finansowanie tego sektora uzależniona jest również od rozwoju ekonomicznego kraju i przyjętej polityki ekonomicznej i kulturalnej. Łącząc informacje o wielkościach produktu krajowego brutto (*PIB*) i wydatkach Ministerstwa Kultury i Komunikacji ogółem na kulturę (*BKOP*) oraz stosując odpowiednie równania regresji można odpowiedzieć na pytanie dotyczące krańcowej skłonności do wydatkowania środków publicznych na kulturę względem PKB, jak również oszacować współczynniki elastyczności wydatków na ten sektor względem PKB.

W przypadku liniowego równania regresji otrzymano następujące rezultaty estymacji⁷:

$$BKOP = 68,91 + 0,0016 PIBP + e \quad R^2_{sk} = 0,9642$$

$$(0,37) \quad (10,4) \quad DW=1,81^8$$

⁷ W celu eliminacji autokorelacji składnika losowego zastosowano metodę Cochran-Orcutta ($\alpha=1$).

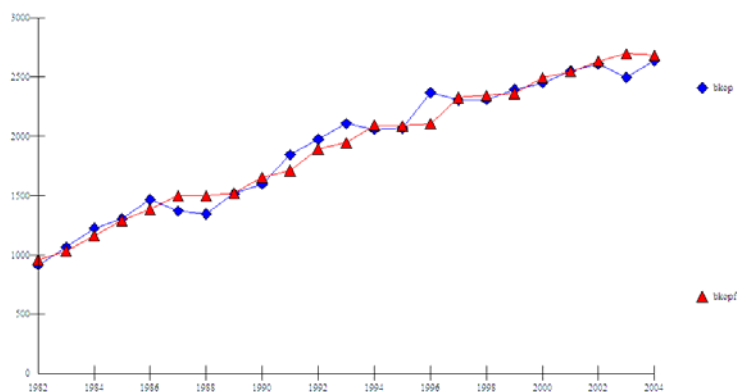
Ocena krańcowej skłonności do finansowania wydatków na kulturę (w Ministerstwie Kultury i Komunikacji we Francji) dla okresu 1982-2004 wynosi 0,0016, co oznacza, iż wzrost PKB o 1 mln euro (rocznie), przeciętnie w okresie 1982-2004 umożliwiał wzrost wydatków ogółem Ministerstwa Kultury i Komunikacji o 1600 euro (przy innych warunkach nie zmienionych). Ocena elastyczności wydatków na kulturę względem PKB we Francji w latach 1982-2004 wynosi ok. 1,02 co oznacza, iż jednoprocentowe wzrosty PKB w tym okresie powiązane były z prawie proporcjonalnymi wzrostami wydatków na kulturę Ministerstwa Kultury i Komunikacji.

Przy zastosowaniu równania o postaci podwójnie logarytmicznej otrzymano natomiast oszacowanie stałej elastyczności wydatków na kulturę względem PKB⁹:

$$\ln(BKOP) = -6,604 + 1,017 \ln(PIBP) + e \quad R^2_{sk} = 0,9686$$

(5,8) (12,5) DW=1,70*

Rysunek 7.10. Dopasowania modelu regresji podwójnie logarytmicznej wydatków na kulturę ogółem.



Źródło: Obliczenia własne,

Na zakończenie rozważań dotyczących finansowania kultury z budżetu tradycyjnego należy scharakteryzować zakres i kompetencje pozostałych ministerstw w realizacji przyjętej przez rząd francuski polityki kulturalnej.

⁸ Po eliminacji autokorelacji s. l.

⁹ W celu eliminacji autokorelacji składnika losowego zastosowano metodę Cochrańa-Orcutta ($ar=1$).

Analizując dane liczbowe zawarte w tabeli 7.2. można stwierdzić, że bieżące wydatki kulturalne pozostałych ministerstw w latach 1999-2004 wykazują tendencje rosnącą, zróżnicowaną między ministerstwami. Najwyższe nakłady na finansowanie kultury ponosiło Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ministerstwem, które w roku 2004 zwiększyło prawie czterokrotnie swoje wydatki (563 mln euro) w porównaniu do roku 1999 (149 mln euro) była Kancelaria Premiera. Natomiast w roku 2004 pięciokrotnie w porównaniu z rokiem 1999 zmniejszyły się wydatki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (odpowiednio z 20 mln euro do 4 mln euro) co może świadczyć o próbie likwidacji nakładających się kompetencji w finansowaniu kultury przez poszczególne ministerstwa. Podobna tendencja rysuje się w przypadku następujących ministerstw: Obrony, Młodzieży i Sportu oraz Sprawiedliwości.

Zaobserwowane zmiany w nakładach finansowych na kulturę wskazują również na kierunki nowej polityki kulturalnej państwa. Interwencje kulturalne ministerstw tradycyjnie skierowane były na działalność społeczno-kulturalną, a zmiana kierunku na działalność publiczną nie przyniosła pozytywnych rezultatów, co szczególnie uwidoczniło się w drastycznym ograniczeniu wydatków niektórych z nich. Znaczny wzrost wydatków Kancelarii Premiera związany był z rozszerzeniem działalności międzynarodowej Francji poprzez wprowadzenie zewnętrznych projektów audiowizualnych. Z kolei Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Badań przejęło finansowanie bibliotek, szkolnictwa artystycznego, realizacji dużych projektów naukowych, czy też finansowanie dużych placówek kulturalnych np. Narodowego Muzeum Historii Naturalnej (*Museum National d'Histoire Naturelle*).

Państwo oferuje dodatkową pomoc w finansowaniu kultury poprzez kreowanie odpowiedniej polityki fiskalnej, włączając również możliwość odpisów podatkowych w celu promocji działalności kulturalnej lub szerszego udostępnienia dóbr kulturalnych, między innymi poprzez obniżenie stopy podatku VAT, czy też obniżenie kwoty podatku należnego.

Wydatki kulturalne poszczególnych ministerstw obniżane są poprzez zespół podatków pozwalających na finansowanie różnorodnej działalności kulturalnej. Zaliczyć do nich można dodatkowy podatek specjalny (*la taxe speciale additionnelle – TSA*), innych podatków dotyczących sektora audiowizualnego, prasy, książek czy spektakli scenicznych. Ponadto istnieją specjalne konta w Ministerstwie Skarbu, które przeznaczone są na finansowanie kultury w pierwszej kolejności na zaliczki dla sektora audiowizualnego, fundusz wsparcia dla przemysłu filmowego, czy wspieranie radiofonii lokalnej. W roku 2000 na rachunkach

specjalnych i podatkowych znajdowało się 2487 mln euro, przeznaczonych na dofinansowanie działalności kulturalnej poszczególnych ministerstw¹⁰.

7.1.2. Finansowanie kultury według planu budżetu zadaniowego (lata 2005-2010)

Obowiązek stosowania metody budżetowania zadaniowego został wprowadzony we Francji w roku 2005 wraz z wejściem w życie ustawy organicznej o finansach publicznych (LOLF). Ustawa ta miała na celu wprowadzenie większej efektywności i przejrzystości wydatków publicznych. Od momentu wprowadzenia metody budżetowania zadaniowego do roku 2010 PKB Francji wzrosło o 222992 miliony euro. W badanym okresie (lata 2005-2010) zanotowano również wzrost wydatków państwa ogółem. Wydatki te wzrosły z 296663 milionów euro w pierwszym roku obowiązywania LOLF do 338547 milionów euro w ostatnim roku objętym badaniem. Wartości indeksów dynamiki wzrostu wydatków budżetu państwa w latach objętych analizą (rok poprzedni = 1) rosły z roku na rok, począwszy od wartości 1,16 w roku 2005, a skończywszy na wartości 1,32 w roku 2010.

Wzrost PKB oraz wzrost wydatków ogółem w okresie objętym analizą znalazły odzwierciedlenie we wzroście zarówno ogólnych wydatków budżetu państwa na kulturę, jak również wydatków Ministerstwa Kultury i Komunikacji. Pierwsze z nich wzrosły w latach 2005-2010 o 6383 miliony euro (z 6225 do 7008 milionów euro). Drugie natomiast wzrosły o 292 miliony euro (z 2787 do 3079 milionów euro).

Istotny z badawczego punktu widzenia jest udział wydatków budżetu państwa i ogólnych wydatków na kulturę w PKB. Z danych zawartych w tabeli 7.6. wynika, że udziały obydwu kategorii wydatków w PKB są w badanym okresie względnie stałe. Wydatki budżetu państwa ogółem stanowią średnio 17% PKB. Ich najniższy udział odnotowano w latach 2007 i 2008 (16,41%) natomiast najwyższy w roku 2010 – 17,54%. Również udział ogólnych wydatków budżetowych na kulturę w wydatkach ogółem w latach objętych analizą jest stały i kształtuje się średnio na poziomie 2,1%.

¹⁰ *Financement de la culture*, Chiffres Clés, DEPS, 2010, s. 392-398.

Tabela 7.6. Wydatki budżetu państwa ogółem i na kulturę w miliardach euro we Francji w latach 2005-2010

Lata	PKB Francji	Wydatki na kulturę ogółem	Wydatki na kulturę MKiK	Wydatki Budżetu Państwa ogółem	Wydatki Budżetu Państwa ogółem	100* WBPFT/PIBP	100* WKFO/PIBP	100* WKFO/WBPFT
	PIBP	WKFO	WKMF	WBPFT	dynamika	udział proc,	udział proc,	udział proc
2005	1707,644	6,225	2,787	296,663	1,16	17,37	0,36	2,10
2006	1788,169	6,251	2,802	307,888	1,20	17,22	0,35	2,03
2007	1875,493	6,705	2,845	307,852	1,20	16,41	0,36	2,18
2008	1928,164	6,696	2,928	316,500	1,23	16,41	0,35	2,12
2009	1887,230	6,981	2,941	330,936	1,29	17,54	0,37	2,11
2010	1930,636	7,008	3,079	338,547	1,32	17,54	0,36	2,07

Źródło: *Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel*, Annexe au projet de loi de finance pour 2010, PLF 2010, s. 64-65 ; *Financement de la culture*, Chiffres Clés, DEPS, 2010, s. 227, 2011, s. 236

Od 2004 roku, na podstawie ustawy organicznej nr 2001-692 z 1 sierpnia 2001 roku zgodnie z nowym prawem finansowym LOLF znacznej zmianie uległa prezentacja danych. Dane zostały ponownie przeredagowane, w celu umożliwienia porównywania kwot dotacji budżetowych. Dotacje te zostały zakwalifikowane do odpowiednich działów ponumerowanych cyframi rzymskimi od III do VI.

Dział III stanowią środki finansowe przeznaczone na usługi obejmujące pracowników, funkcjonowanie usług oraz subwencje przeznaczone na funkcjonowanie instytucji publicznych. Dział IV to szeroko pojęte interwencje, w tym zdecentralizowane dotacje ogólne, subwencje centralne i zdecentralizowane, zamówienia artystyczne i zakupy dzieł sztuki. Dział V stanowią inwestycje państwa, w tym inwestycje dotyczące pomników historycznych. Ostatni z działów zawiera subwencje inwestycyjne.

Dział IV koncentruje się głównie na subwencjach, które często zatwierdzane są w wyniku debat budżetowych, Inwestycje w nim ujęte odpowiadają bezpośrednio szczegółowej prezentacji, wspólnej dla wszystkich ministerstw. Zatwierdzone programy (AP) zawierają górne limity wydatków, które zobowiązują ministrów do realizowania zaplanowanych inwestycji i są one ważne do momentu ich anulowania. Środki na płatności (CP) transakcji kapitałowych stanowią główny limit wydatków pozwalających na dysponowanie nimi w ciągu roku i pokrycie zobowiązań wynikających z rozpoczętych kontraktów zatwierdzonych w ramach programów (AP). Wynika stąd, że każda operacja inwestycyjna posiada podwójny zapis budżetowy: jedną liczbę w zatwierdzonych programach (AP) i środkach płatności przeznaczonych na realizację programów zatwierdzonych oraz drugą w zatwierdzonym planie finansów. Należy dodać, że zatwierdzone programy wraz z wydatkami na funkcjonowanie

(funkcjonalnymi) tworzą wydatki ogólne (DO) zgodne z rocznym zapisem wysokości środków płatności¹¹.

W analizach wydatków na kulturę we Francji większe znaczenie mają informacje dotyczące kształtowania się ich struktury. Są one dostarczane przez ministra na podstawie przewidywań podanych przez komisje parlamentarne i prasę. Muszą być one analizowane z wielką ostrożnością, ponieważ sposób ich prezentacji z roku na rok ulega zmianom. Dla przykładu w roku 2005 w prezentacji danych uwzględniono branżę kinową i audiowizualną, które nie stanowią części budżetu kultury Francji, co utrudniło ich porównanie z danymi zaprezentowanymi w roku poprzednim.

Zakres ogólnego finansowania kultury w dalszych analizach będzie obejmował budżet Ministerstwa Kultury i Komunikacji, ze względu na jego centralną rolę w realizacji polityki kulturalnej państwa i finansowaniu działalności kulturalnej określonej w misji i programach. Dane zawarte w tabeli 7.7. i na rysunku 7.11. charakteryzują budżet tego ministerstwa zrealizowany w latach 2005-2010.

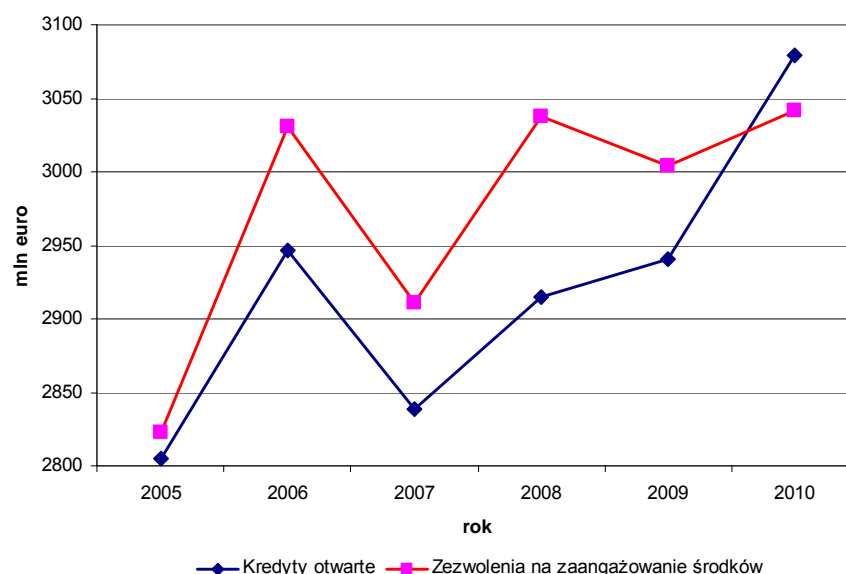
Tabela 7.7. Budżet Ministerstwa Kultury i Komunikacji w latach 2005-2010

Rok	Kredyty otwarte	Zezwolenia na zaangażowanie środków finansowych	Kredyty otwarte	Zezwolenia na zaangażowanie środków finansowych
	w mln euro		tempo wzrostu w procentach	
2005	2805	2823	-	-
2006	2947	3031	5,06	7,37
2007	2839	2911	-3,66	-3,96
2008	2915	3038	2,68	4,36
2009	2941	3004	0,89	-1,12
2010	3079	3042	4,69	1,26

Źródło: MBCFPRE/DEPS

¹¹ G. Saez (red.), *Les notices, Institutions et vie culturelle*, La documentation Française, Paris 2004, s.26.

Rysunek 7.11. Budżet Ministerstwa Kultury i Komunikacji w latach 2005-2010



Źródło: dane z tabeli 7.7.

Z prezentowanych danych liczbowych wynika, że poza rokiem 2010, którego wartości zostały oszacowane na podstawie danych z roku 2009, wartość zezwoleń na zaangażowanie środków finansowych przyznawanych na jeden rok i przypisanych konkretnym programom przyjętym w planie budżetowym, przekraczała w każdym roku wartość kredytów otwartych wyrażających górną granicę wydatków, które mogą być zlecone lub zapłacone w ramach zaciągniętych zobowiązań na zaangażowanie środków finansowych. Opisana sytuacja wskazuje na przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych oraz efektywne i skuteczne wykorzystanie przyznanych środków w realizacji określonych programów, będących podstawowymi jednostkami klasyfikacji budżetowej grupującymi wydatki, które mogą być zrealizowane tylko przez jedno ministerstwo.

7.2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako instrument finansowania kultury we Francji

7.2.1. Analiza wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę we Francji w latach 2002-2006

Ze względu na dostępność danych o wydatkach na kulturę poniesionych przez francuskie jednostki samorządu terytorialnego możliwe jest jedynie dokonanie analizy dla okresu 2002-

2006. Bardziej aktualne i kompletne dane dostępne są jedynie dla regionów, dlatego też analiza efektów ich polityki kulturalnej zostanie dokonana w odrębnym punkcie niniejszej pracy.

W 2006 roku środki finansowe miast i gmin powyżej 10000 mieszkańców (tabela 7.8.) przeznaczone na kulturę wyniosły 4,4 miliardy euro (152 euro na jednego mieszkańca), co stanowi 8,1% ich budżetów. Na tę kwotę w większości składały się kredyty operacyjne (34 miliardy euro), podczas gdy wielkość środków przeznaczonych na nakłady inwestycyjne wyniosła w badanym roku 968 milionów euro. W badanym okresie wydatki miast i gmin powyżej 10000 mieszkańców na kulturę wzrosły o 6,2%, co oznacza średni roczny wzrost o 1,5%.

Tabela 7.8. Wydatki na kulturę gmin powyżej 10000 mieszkańców w roku 2006

	Miliony euro	Euro na 1 mieszkańca	Procent w budżecie
Funkcjonalne	3389	118,30	9,30
Inwestycyjne	968	33,80	5,70
Razem	4357	152,10	8,10

Źródło: les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009.

Analizując wydatki na kulturę gmin pod względem sektora interwencji (tabela 7.9.) można zaobserwować, że w roku 2006 głównym ich kierunkiem była działalność artystyczna i dziedzictwo kulturowe, które to dziedziny stanowiły 38% wydatków gminnych budżetów kultury, co stanowi kwotę rzędu 1,7 miliarda euro. Drugą pod względem wielkości wydatków grupą dziedzin kultury stanowiła muzyka, liryka i choreografia, na którą w 2006 roku gminy wydały 879 milionów euro. W większości pieniądze te przeznaczone były na utrzymanie formacji stałych, takich jak orkiestry czy chóry oraz na prowadzenie edukacji muzycznej. Na teatry gminy wydały w 2006 roku 387 milionów euro. Udział tych wydatków w gminnych budżetach kultury, w porównaniu z innymi dziedzinami, jest relatywnie niski. Obszar ten jest w większości finansowany przy pomocy dotacji z budżetu państwa, które stanowią 42% środków przeznaczanych na ten cel. Kina i sale estradowe otrzymały z budżetów gmin w 2006 roku 221 milionów euro. Struktura wydatków na ten cel jest podobna do tej dotyczącej teatrów. Wydatki te w 38% pokrywane są z subwencji i dotacji celowych. Na sztuki plastyczne i inną działalność artystyczną gminy przeznaczyły w badanym roku 162 miliony euro, 866 milionów euro zostało w 2006 roku przeznaczone przez miasta powyżej 10000 mieszkańców na biblioteki i mediateki, 485 milionów euro na muzea i 240 milionów

euro na zachowanie zabytków. Działalność artystyczna stanowiła w 2006 roku 18% (793 miliony euro) wszystkich wydatków kulturalnych gmin.

Tabela 7.9. Wydatki na kulturę gmin powyżej 10000 mieszkańców w roku 2006 z uwzględnieniem sektorów interwencji.

Sektor interwencji	Wydatki funkcjonalne W milionach euro	W tym subwencje	
		W milionach euro	W procentach
Muzyka, liryka i choreografia	781,0	100	12,8
Sztuki plastyczne	149,1	19,4	13,0
Teatr	277,6	115,9	41,8
Kino	156,3	59,9	38,3
Biblioteki i mediateki	696,2	1,1	0,2
Muzea	358,6	6,5	1,8
Archiwa	54,3	0,4	0,8
Dziedzictwo kulturowe	63,7	7,0	11,0
Działalność kulturalna	641,4	287,7	44,9
Usługi gminne	211,4	36,1	17,1
Razem	3389,5	634,0	18,7

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009

Związki gmin (EPCI) powyżej 10000 mieszkańców przeznaczyły w 2006 roku na kulturę 842 miliony euro. W porównaniu z rokiem 2002 zanotowano wzrost tych wydatków o 206 milionów euro. Na działalność artystyczną związki gmin przeznaczyły w analizowanym roku 46% swoich środków przeznaczonych na kulturę, co stanowiło kwotę 389 milionów euro. Na wsparcie takich dziedzin jak muzyka, liryka i choreografia EPCI przeznaczyły 227 milionów euro, 64,9 milionów euro na teatr (z czego 67% tej sumy stanowiła subwencja ogólna), a na sztuki plastyczne i inną działalność artystyczną – 31,1 milionów euro. Wydatki na zachowanie i upowszechnianie dziedzictwa kulturowego stanowiły w 2006 roku 37% (311 milionów euro) wszystkich wydatków na kulturę ponoszonych przez związki gmin. Najwięcej środków w tej kategorii, bo aż 212 milionów euro, przeznaczono na biblioteki i mediateki. W tym samym roku muzea otrzymały z budżetów EPCI około 79 milionów euro, z czego większość tej kwoty została przeznaczona na cele inwestycyjne. Na upowszechnianie dziedzictwa kultury przeznaczono 17,3 miliony euro, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca daje mniej niż 1 euro. Na archiwa EPCI przeznaczyły w roku 2006 2,4 miliony euro, na działalność kulturalną (przede wszystkim na animację kulturalną) przeznaczone

zostało 107 milionów euro, co stanowi 13% budżetu kultury związków gmin, a 79% tej kwoty stanowiły wydatki na funkcjonowanie instytucji.

Grupy miast powyżej 10000 mieszkańców mogą przybierać różne formy organizacyjne, takie jak: zgrupowania aglomeracji, zgrupowania gmin, zgrupowania miejskie, czy syndykaty nowych aglomeracji, z których każda posiada odmienne cechy. W roku 2006, 103 ze 164 grup aglomeracji podjęło interwencję w dziedzinie kultury. Wydały one na ten cel 634 miliony euro, co stanowi mniej niż 49 euro na jednego mieszkańca. Wydatki na kulturę dla tego rodzaju EPCI stanowiły 7% ich wydatków ogółem. W badanym roku działania w zakresie kultury podjęło 78 z 202 zgrupowań gmin. Przeznaczyły one na ten cel 74 miliony euro (25 euro na jednego mieszkańca), a wydatki te stanowiły 2% ich wydatków ogółem, 5 z 6 istniejących w 2006 roku syndykatów nowych aglomeracji przyjęło obowiązki z zakresu kultury. Z tego tytułu wydały one 45 milionów euro, co stanowiło 7% ich budżetów.

Głównym zadaniem departamentów z zakresu kultury jest restauracja i upowszechnianie zabytków. Na ten cel w 2006 roku zostało przeznaczone 54% departamentalnych budżetów kultury. Ponadto w latach 1982-1983 do obowiązków departamentów zostały dołączone opieka nad muzeami oraz utrzymanie zabytków gminnych nieobjętych ochroną, głównie o charakterze wiejskim, Działania departamentów na rzecz gmin dotyczą również działalności artystycznej i kulturalnej, co stanowiło w roku 2006 40% ogólnych wydatków na kulturę poniesionych przez ten szczebel administracji publicznej. W badanym roku 96 departamentów przeznaczyło na kulturę 1,3 miliarda euro (15,1 euro na mieszkańca). Kwota ta stanowiła 2,2% ich budżetu. Duży wzrost wydatków ogółem w badanym roku w porównaniu z rokiem 2002 spowodował wzrost wydatków na kulturę w departamentach o 43%.

Tabela 7.10. Wydatki departamentów na kulturę w roku 2006

	Miliony euro	Euro na 1 mieszkańca	Procentowy udział w budżecie
Funkcjonalne	884,9	15,1	2,2
Inwestycyjne	407,3	7,0	2,2
Razem	1292,2	22,1	2,2

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009.

Wydatki na kulturę poniesione przez departamenty w roku 2006 przedstawiały się w sposób następujący. Na ochronę i upowszechnianie zabytków w badanym roku zostały wydane 234,3 miliony euro, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowiło kwotę 10,8

euro. Kwota ta w 55% złożona była z wydatków inwestycyjnych, a 39% tej kwoty zostało spożytkowane na ochronę zabytków, 24% na muzea, 20% na biblioteki i mediateki oraz 18% na archiwa. W dziedzinie upowszechniania dziedzictwa kultury departamenty podjęły interwencję w kwocie 247,7 milionów euro (2,4 euro na jednego mieszkańca). Ponad trzy czwarte tych wydatków (71%) zostało przeznaczone na cele inwestycyjne, natomiast 30% tych wydatków zostało przeznaczone na prace związane z ochroną i upowszechnianiem zabytków i dziedzictwa kulturowego należące do departamentów, a 53% tej sumy zostało przekazanych gminom i ich związkom w postaci subwencji.

Tabela 7.11. Wydatki departamentów na kulturę według sektorów interwencji w roku 2006.

Sektor interwencji	Wydatki funkcjonalne	Subwencja dla gmin i podmiotów prywatnych	
	W miliardach euro	W miliardach euro	Procentowy udział w wydatkach na kulturę
Działalność artystyczna i kulturalna	413,697	300,683	72,7
Dziedzictwo kulturowe	72,180	26,286	36,4
Biblioteki i mediateki	90,020	11,867	13,2
Muzea	65,651	4,687	7,1
Archiwa	60,362	0,180	0,3
Działalność gmin	56,887	0	0,0
Inne wydatki	126,124	0,189	0,1
Razem	884,920	343,891	38,9

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009

Na muzea w okresie objętym badaniem departamenty wydały 150 milionów euro (2,6 euro na jednego mieszkańca). W większości były to wydatki na funkcjonowanie, które w 72% departamentów stanowiły więcej niż połowę wydatków poniesionych na ten cel, a w 65% przypadków wydatki te stanowiły 75%. Polityka budżetów dodatkowych zaburza analizę natury wydatków funkcjonalnych ponoszonych przez departamenty na finansowanie muzealnictwa. W efekcie budżety dodatkowe dedykowane tym instytucjom stanowią istotną subwencję w budżecie ogólnym. Subwencja ta nie jest odnotowywana w budżecie, dlatego też maskuje ona rzeczywiste wydatki, jakie departamenty ponoszą na muzea. Ponadto subwencja z budżetu ogólnego przekazywana do budżetów dodatkowych stanowi około 13% niezarejestrowanych wydatków na funkcjonowanie dla funkcji „muzea” budżetu zasadniczego.

Na biblioteki i mediateki w 2006 roku departamenty przeznaczyły 125 milionów euro, co stanowi 2,1 euro na jednego mieszkańca, a 72% tych wydatków stanowiły wydatki na funkcjonowanie. Podobnie jak w przypadku muzeów, wydatki te koncentrowały się głównie na instytucjach, których organizatorem są departamenty. Okazało się, że 54% z tych wydatków zostało przekazane w formie subwencji do bibliotek i mediatek gminnych i międzygminnych.

Wydatki departamentów poniesione na archiwa w badanym roku wyniosły 111,6 miliona euro (1,9 euro na jednego mieszkańca). Posiadały one strukturę podobną do struktury kredytów kierowanych do muzeów. Na tę sumę składają się głównie wydatki na funkcjonowanie (w 68% departamentów).

Tabela 7.12. Wydatki regionów na kulturę w roku 2006.

	Miliony euro	Euro na 1 mieszkańca	Procentowy udział w budżecie
Funkcjonalne	387,8	6,6	3,4
Inwestycyjne	167,8	2,9	1,5
Razem	555,6	9,5	2,5

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009.

Tabela 7.13. Subwencje regionów na rzecz kultury w roku 2006 z uwzględnieniem sektorów interwencji.

Sektor interwencji	Subwencja dla gmin		Subwencja funkcjonalna		Subwencja inwestycyjna	
	W milionach euro	% budżetu kultury	W milionach euro	% budżetu funkcjonalnego	W milionach euro	% budżetu inwestycyjnego
Szkolnictwo artystyczne	13191	2,4	7898	99,4	5293	94,6
Działalność kulturalna i artystyczna	358631	64,6	293597	84,1	65034	95,4
Dziedzictwo kulturowe	92570	16,7	17698	72,1	74872	85,1
Inne wydatki	1604	0,3	1604	27,2	0	0
Razem	495996	83,9	320800	82,7	145200	86,5

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009.

W roku 2006 regiony metropolitarne oraz związek terytorialny Korsyki wydały z tytułu kultury 555,6 milionów euro. W przeliczeniu na jednego mieszkańca suma ta stanowi 9,5 euro i w ponad dwóch trzecich składa się ze środków na funkcjonowanie (387,8 milionów euro) i w jednej trzeciej z wydatków inwestycyjnych (167,8 milionów euro). Wydatki na kulturę stanowią 2,5% wydatków regionów z wyraźniejszym wskazaniem na wydatki

funkcjonalne niż inwestycyjne. Od 2002 do 2006 roku wydatki regionów na kulturę wzrosły o 55% w cenach bieżących (43,8% w cenach stałych), a ich średni roczny wzrost wynosił 11,6%. Wielkość kredytów przeznaczonych na kulturę wzrosła w badanym okresie we wszystkich regionach – w 22 wystąpił wzrost wielkości kredytów funkcjonalnych, w 17 kredytów inwestycyjnych.

Ponad 80% wydatków na kulturę poniesionych przez regiony w badanym roku została przeznaczona na subwencje dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Stanowią one 83% wydatków funkcjonalnych (320,8 milionów euro) oraz 87% wydatków inwestycyjnych (145,2 miliony euro). Beneficjenci subwencji są zróżnicowani w zależności od tego, czy jest to subwencja funkcjonalna czy inwestycyjna. Pierwszy rodzaj subwencji wykorzystywany jest głównie przez osoby prawne i ich zrzeszenia, podczas gdy subwencje inwestycyjne są w większości wykorzystywane przez gminy i ich związki.

Tabela 7.14. Wydatki regionów na kulturę w roku 2006 według sektorów interwencji.

Sektor interwencji	Budżet całkowity		Budżet funkcjonalny			Budżet inwestycyjny		
	W milionach euro	W euro na 100 mieszkańców	W milionach euro	W euro na 100 mieszkańców	Procentowy udział w budżecie całkowitym	W milionach euro	W euro na 100 mieszkańców	Procentowy udział w budżecie całkowitym
Szkolnictwo artystyczne	13538	23	7942	14	58,7	5597	10	41,3
Działalność kulturalna i artystyczna	417313	713	349164	597	83,7	68149	116	16,3
Dziedzictwo kulturowe	112554	192	24548	42	21,8	88006	150	78,2
Inne wydatki	11909	20	5880	10	49,4	6029	10	50,6
Działalność gmin	263	0	263	0	100	0	0	0
Razem	555578	949	387797	663	69,8	167781	287	30,2

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009

Regiony podejmują głównie interwencję w działalność artystyczną i kulturalną. Zgrupowane wydatki na ten dział w 2006 roku stanowiły 78% wydatków ogółem na kulturę, które wyniosły 430,9 milionów euro. W 83% wydatki te składały się z wydatków funkcjonalnych, w szczególności subwencji dla osób prawnych, co stanowiło 92% wydatków funkcjonalnych ogółem. W latach 2002-2006 wydatki te wzrastały średniorocznie o 11,3%.

Na zachowanie i upowszechnianie dziedzictwa kulturowego w roku 2006 regiony przeznaczyły 112,6 milionów euro (1,9 euro na jednego mieszkańca), co stanowiło 20% ogólnych wydatków na kulturę. W 78% były to wydatki inwestycyjne, w dużej mierze subwencje dla gmin i ich związków, które stanowiły ponad połowę ogólnych wydatków na

kulturę poniesionych przez regiony. Od roku 2002 do roku 2006 wydatki regionów na ochronę i upowszechnianie dziedzictwa narodowego wzrastały średniorocznie o 13%.

7.2.2. Efekty finansowania kultury przez regiony we Francji w latach 2006-2010

Korzystając z dostępnych danych możliwe jest dokonanie analizy efektów wydatków poniesionych przez regiony na rzecz kultury. Porównany zostanie rok 2006 z rokiem 2010. Analizą zostały objęte ogólne charakterystyki regionów, na które składają się: powierzchnia, liczba mieszkańców, liczba mieszkańców na kilometr kwadratowy. Produkt Regionalny Brutto. Produkt Regionalny Brutto na jednego mieszkańca oraz stopa bezrobocia, jak również liczba zabytków i instytucji kultury znajdujących się w poszczególnych regionach Francji.

W roku 2006 Produkt Regionalny Brutto we Francji wyniósł 1 681 727 000 euro, a PRB na jednego mieszkańca 27 957 euro. Największy PRB został w badanym roku wypracowany w regionie Île-de-France i wyniósł 480 870 000 euro. Najniższa wartość tego wskaźnika w roku 2006 została odnotowana na Korsyce. Wyniosła ona 5 846 000 euro. Proporcja pomiędzy najwyższą a najniższą wartością PRB ulega jednak zmianie, kiedy rozważy się wartości PRB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wówczas w regionie Île-de-France wartość tego wskaźnika w badanym roku wyniosła 42 712 euro, a w regionie Korsyki 21 508 euro, co nadal stanowi najniższą wartość wśród wszystkich regionów Francji, jednakże różnica pomiędzy najniższą a najwyższą wartością PRB na jednego mieszkańca jest znacznie mniejsza niż różnica PRB.

W roku 2010 wartość wskaźnika PRB dla Francji wyniosła 1871532000 euro (2987 euro na jednego mieszkańca), co w porównaniu z rokiem 2006 oznacza wzrost jego wartości o 189805 euro (1940 euro na jednego mieszkańca). W ostatnim roku objętym badaniem największy udział w wytworzeniu PRB Francji miał, podobnie jak w roku 2006, region Île-de-France – 552 052 000 euro, 46 984 euro na jednego mieszkańca, najniższy – region Korsyki – 7 279 000 euro, 23800 euro na jednego mieszkańca. Takie wartości analizowanych wskaźników oznaczają ich wzrost w porównaniu z rokiem bazowym o 71 182 000 euro (4272 euro na jednego mieszkańca) dla regionu Île-de-France i o 1 433 000 euro (2292 euro na jednego mieszkańca) dla regionu Korsyki.

Tabela 7.15. Charakterystyki ogólne regionów w roku 2006.

		Powierzchnia	Liczba mieszk,	L,m, na 1 km ²	Produkt Regionalny Brutto	PRB na 1 mieszk,	Stopa bezrobocia
		km ²	pop	popna1	pił	piłna1	sb
	Francja	543964	58518	108	1681727	27957	8,8
42	Alsace	8280	1734	209	46870	26196	8,0
72	Aquitaine	41308	2908	70	76895	25374	8,5
83	Auvergne	26013	1309	50	30632	23127	7,7
26	Bourgogne	31582	1610	51	38733	23880	7,6
53	Bretagne	27208	2906	107	73511	24443	7,3
24	Centre	39151	2440	62	61968	25005	7,7
21	Champagne-Ardenne	25606	1342	52	33550	25093	9,1
94	Corse	8680	260	30	5846	21508	9,3
43	Franche-Comté	16202	1117	69	27016	23782	8,4
11	Île-de-France	12012	10952	912	480870	42712	8,2
91	Languedoc-Roussillon	27376	2296	84	53197	21752	12,1
74	Limousin	16942	711	42	16326	22064	7,1
41	Lorraine	23547	2310	98	53013	22769	9,0
73	Midi0Pyrénées	45348	2552	56	67486	25140	8,9
31	Nord – Pas-de-Calais	12414	3997	322	86747	21555	12,2
25	Basse-Normandie	17589	1422	81	33253	23099	8,4
23	Haute-Normandie	12317	1780	145	44864	24923	9,6
52	Pays de la Loire	32082	3222	100	84990	25401	7,4
22	Picardie	19399	1858	96	41276	22022	9,9
54	Poitou-Charentes	25810	1640	64	39286	23311	8,3
93	Provence-Alpes-Côte d’Azur	31400	4506	144	120365	25693	10,5
82	Rhône-Alpes	43698	5646	129	165033	28131	7,6

Zródło: les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009.

W roku 2006 liczba zabytków we Francji wynosiła 41975, a w roku 2010 wzrosła o 1352 zabytki. Największa liczba zabytków w roku 2006 znajdowała się w regionie Île-de-France – 3748. Liczba zabytków w tym regionie wzrosła w 2010 roku o 56. Najniższą liczbą zabytków charakteryzuje się region Korsyki, w którym ta liczba wyniosła odpowiednio 266 w roku 2006 i 286 w roku 2010. Z kolei największy przyrost liczby obiektów zaklasyfikowanych jako zabytki w badanym okresie nastąpił w regionie Nord-Pas-de-Calais – liczba tego typu obiektów wzrosła o 121 sztuk. Najmniejszą liczbą nowych zabytków w roku 2010 w stosunku do roku 2006 charakteryzuje się region Lorraine, w którym w ciągu badanego okresu do rejestru zabytków zostało dopisanych jedynie 16 obiektów.

Jeżeli chodzi o liczbę muzeów, to w roku 2006 było 1186 tego typu instytucji, a do roku 2010 ich liczba wzrosła o 10. W pierwszym roku okresu objętego analizą najwięcej instytucji muzealnych znajdowało się w regionie Île-de-France (136), a najmniej na Korsyce (9). Do roku 2010 liczba tego typu instytucji w regionie Île-de-France wzrosła o 10, natomiast

w regionie Korsyki liczba ta pozostała niezmienną. W tym samym roku zanotowano spadek liczby muzeów w stosunku do roku 2006 o 2 instytucje w regionie Bretanii.

Tabela 7.16. Charakterystyki ogólne regionów 2010

		Powierzchnia	Liczba mieszk,	L,m, na 1 km ²	Produkt Regionalny Brutto	PRB na 1 mieszk,	Stopa bezrobocia
		km2	pop10	popna110	pib10	pibna109	sb10
	Francja	543964	62799	115,4	1871532	29897	9,3
42	Alsace	8280	1856	224,2	50701	27322	8,4
72	Aquitaine	41308	3227	78,1	85693	26710	9,2
83	Auvergne	26013	1345	51,7	33174	24680	8,5
26	Bourgogne	31582	1643	52	41805	25516	8,5
53	Bretagne	27208	3195	117,4	81632	25739	8
24	Centre	39151	2545	65	65173	25571	8,6
21	Champagne-Ardenne	25606	1334	52,1	35779	26768	9,6
94	Corse	8680	311	35,8	7279	23800	9,4
43	Franche-Comté	16202	1173	72,4	28083	24042	8,5
11	Île-de-France	12012	11798	982,2	552052	46984	8,3
91	Languedoc-Roussillon	27376	2633	96,2	60523	22984	12,9
74	Limousin	16942	746	44	17509	23637	8,4
41	Lorraine	23547	2350	99,8	55396	23653	9,5
73	Midi0Pyrénées	45348	2893	63,8	76522	26628	9,3
31	Nord – Pas-de-Calais	12414	4026	324,3	96839	24025	12,6
25	Basse-Normandie	17589	1474	83,8	34869	23737	8,9
23	Haute-Normandie	12317	1834	148,9	48555	26599	10,4
52	Pays de la Loire	32082	3565	111,1	94032	26481	7,9
22	Picardie	19399	1914	98,6	43725	22894	10,7
54	Poitou-Charentes	25810	1774	68,7	42379	24046	8,9
93	Provence-Alpes-Côte d’Azur	31400	4951	157,7	138002	27855	11
82	Rhône-Alpes	43698	6212	142,2	181810	29420	8,3

Źródło: les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009

W okresie objętym badaniem liczba bibliotek i mediotek we Francji zmalała o 196 placówek tego typu (z 3029 w roku 2006 do 2833 w roku 2010). Najwięcej instytucji o tym charakterze, bo aż 380, znajdowało się w roku 2006 w regionie Rhône-Alpes. Do roku 2010 liczba ta zmalała o 17. Najmniejszą liczbą bibliotek i mediotek charakteryzuje się region Korsyki, w którym w badanym okresie liczba tych instytucji wynosiła 7. Największy spadek liczby bibliotek zanotowano w regionie Nord-Pas-de-Calais, gdzie do roku 2010 zlikwidowano 25 takich instytucji.

Liczba teatrów we Francji w badanym okresie wynosiła 112 i nie wzrosła. Najwięcej tego typu placówek (22) znajduje się w regionie Île-de-France. Najmniej w regionach Korsyki – 0 oraz Picardie – 1.

Liczba instytucji muzyczno-tanecznych na poziomie kraju kształtowała się w badanym okresie odpowiednio: 300 w roku 2006 i 294 w roku 2010. W pierwszym roku badania najwięcej tego typu instytucji znajdowało się w regionie Île-de-France (56). Do ostatniego roku objętego badaniem zlikwidowano w tym regionie jedną taką instytucję. Najniższą ich liczbą charakteryzuje się region Korsyki, w którym nie ma ani jednej instytucji muzyczno-tanecznej. Na drugim miejscu od końca znalazł się region Champagne-Ardenne z liczbą 5 instytucji muzyczno-tanecznych w roku 2006 i 11 w roku 2010.

Tabela 7.17. Liczba zabytków i instytucji kultury we Francji wg. regionów 2006.

		Zabytki	Muzea	Biblioteki	Teatry	Muztan	Kina	Sale	Szkolart
	Francja	41975	1186	3029	112	300	2135	5364	486
42	Alsace	1368	47	82	4	9	33	125	9
72	Aquitaine	2683	56	174	2	20	136	319	13
83	Auvergne	2158	31	69	2	7	49	109	9
26	Bourgogne	2143	68	144	4	6	59	143	15
53	Bretagne	2959	34	222	5	14	135	283	18
24	Centre	2644	65	131	6	10	79	178	17
21	Champagne-Ardenne	1412	34	60	3	5	32	112	10
94	Corse	266	9	7	0	0	19	28	1
43	Franche-Comté	1213	33	84	4	10	43	112	9
11	Île-de-France	3748	136	320	22	56	307	991	160
91	Languedoc-Roussillon	1919	58	125	4	8	88	242	15
74	Limousin	997	10	43	2	6	28	67	7
41	Lorraine	1613	38	109	5	12	59	187	15
73	Midi0Pyrénées	2553	74	142	4	13	132	250	10
31	Nord – Pas-de-Calais	1309	46	153	9	11	75	267	25
25	Basse-Normandie	1749	50	83	4	9	67	134	10
23	Haute-Normandie	1112	41	76	5	10	41	132	19
52	Pays de la Loire	1981	52	169	5	19	131	286	20
22	Picardie	1532	37	98	1	11	52	132	9
54	Poitou-Charentes	2111	43	130	5	12	79	170	11
93	Provence-Alpes-Côte d’Azur	2138	118	228	6	29	187	450	33
82	Rhône-Alpes	2367	106	380	10	23	304	647	51

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009

We Francji liczba kin w badanym okresie spadła o 88 placówek (z 2135 w roku 2006 do 2047 w roku 2010). Najwięcej kin znajdowało się w regionach Île-de-France (307 w roku 2006 i 302 w roku 2010) i Rhône-Alpes (304 w roku 2004 i 299 w roku 2010), a najmniejsza w regionie Korsyki, gdzie na początku okresu badawczego liczba ta wyniosła 19 kin, a do roku 2010 wzrosła ona o 2. Najwięcej kin w badanym okresie zostało zlikwidowanych w regionach Bretanii (11), Centre (11) i Nord-Pas-de-Calais (11). Jedynie w regionach Korsyki, Lorraine i Haute-Normandie liczba kin wzrosła odpowiednio o 2, 1 i 1.

Tabela 7.18. Liczba zabytków i instytucji kultury we Francji wg. regionów w 2010 r.

		zabytki10	muzea10	biblio10	teatry10	muztan10	kina10	sale10	szkolart10
	Francja	43327	1196	2833	112	294	2047	5465	515
42	Alsace	1400	48	77	4	10	32	131	10
72	Aquitaine	2802	56	154	2	16	130	327	14
83	Auvergne	2223	32	70	2	7	45	103	10
26	Bourgogne	2199	69	130	4	7	55	143	15
53	Bretagne	3010	32	225	5	13	124	287	24
24	Centre	2746	65	124	6	11	68	191	16
21	Champagne-Ardenne	1431	34	57	3	6	26	99	10
94	Corse	286	9	7	0	0	21	29	2
43	Franche-Comté	1292	33	79	4	7	43	113	10
11	Île-de-France	3804	139	289	22	55	302	1003	164
91	Languedoc-Roussillon	1992	58	114	4	8	83	251	14
74	Limousin	1010	11	46	2	6	28	76	8
41	Lorraine	1629	38	107	5	12	60	185	16
73	Midi0Pyrénées	2637	74	135	4	8	130	260	13
31	Nord – Pas-de-Calais	1430	46	128	9	8	64	258	25
25	Basse-Normandie	1841	50	78	4	9	63	134	10
23	Haute-Normandie	1146	41	66	5	11	42	150	20
52	Pays de la Loire	2058	53	154	5	21	127	309	20
22	Picardie	1589	38	83	1	11	46	130	9
54	Poitou-Charentes	2158	43	127	5	11	74	166	13
93	Provence-Alpes-Côte d’Azur	2193	120	220	6	28	185	450	39
82	Rhône-Alpes	2451	107	363	10	29	299	670	53

Źródło: *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009

Od roku 2006 do roku 2010 przybyło we Francji 101 nowych sal koncertowych. Największa ich liczba znajduje się w regionach Île-de-France (991 w roku 2006 i 1003 w roku 2010) i Rhône-Alpes (odpowiednio 647 i 670). Największy wzrost liczby tego typu obiektów w okresie czasowym objętym analizą, o 23 w każdym z regionów, zaobserwowano w regionach Rhône-Alpes i Pays de la Loire. Najwięcej sal koncertowych (13) zostało zlikwidowanych w regionie Champagne-Ardenne.

Ostatnim z analizowanych wskaźników efektów wydatków regionów na kulturę jest liczba funkcjonujących na ich terenie szkół artystycznych. W badanym okresie ich liczba na terenie całego kraju wynosiła w roku 2006 – 486, a w roku 2010 – 515. Najwięcej szkół artystycznych znajduje się na terenie regionu Île-de-France, gdzie od roku 2006 do roku 2010 ich liczba wzrosła ze 160 do 164. Najmniej placówek tego typu odnotowano w regionie Korsyki, gdzie w badanym okresie ich liczba wzrosła z jednej placówki do dwóch. Największy przyrost szkół artystycznych wystąpił w regionach Provence-Alpes-Côte d’Azur (wzrost o 6) i w Bretanii (wzrost o 6). W regionach Centre i Languedoc-Roussillon w przyjętym horyzoncie czasowym zlikwidowano po jednej takiej placówce.

Tabela 7.19. Przyrosty wskaźników i efektów finansowania kultury wg. regionów.

		POP	POP na 1	PIB	PIB na 1	stopa bezz.	Zabytki	Muzea	Biblioteki	Teatry	T,muz, tańca	Kina	Sale	Szkol, art
	Francja	4281	7	189805	1940	1	1352	10	-196	0	-6	-88	101	29
42	Alsace	122	15	3831	1126	0	32	1	-5	0	1	-1	6	1
72	Aquitaine	319	8	8798	1336	1	119	0	-20	0	-4	-6	8	1
83	Auvergne	36	2	2542	1553	1	65	1	1	0	0	-4	-6	1
26	Bourgogne	33	1	3072	1636	1	56	1	-14	0	1	-4	0	0
53	Bretagne	289	10	8121	1296	1	51	-2	3	0	-1	-11	4	6
24	Centre	105	3	3205	566	1	102	0	-7	0	1	-11	13	-1
21	Champagne-Ardenne	-8	0	2229	1675	1	19	0	-3	0	1	-6	-13	0
94	Corse	51	6	1433	2292	0	20	0	0	0	0	2	1	1
43	Franche-Comté	56	3	1067	260	0	79	0	-5	0	-3	0	1	1
11	Île-de-France	846	70	71182	4272	0	56	3	-31	0	-1	-5	12	4
91	Languedoc-Roussillon	337	12	7326	1232	1	73	0	-11	0	0	-5	9	-1
74	Limousin	35	2	1183	1573	1	13	1	3	0	0	0	9	1
41	Lorraine	40	2	2383	884	1	16	0	-2	0	0	1	-2	1
73	Midi0Pyrénées	341	8	9036	1488	0	84	0	-7	0	-5	-2	10	3
31	Nord – Pas-de-Calais	29	2	10092	2470	0	121	0	-25	0	-3	-11	-9	0
25	Basse-Normandie	52	3	1616	638	1	92	0	-5	0	0	-4	0	0
23	Haute-Normandie	54	4	3691	1676	1	34	0	-10	0	1	1	18	1
52	Pays de la Loire	343	11	9042	1080	1	77	1	-15	0	2	-4	23	0
22	Picardie	56	3	2449	872	1	57	1	-15	0	0	-6	-2	0
54	Poitou-Charentes	134	5	3093	735	1	47	0	-3	0	-1	-5	-4	2
93	Provence-Alpes-Côte d’Azur	445	14	17637	2162	1	55	2	-8	0	-1	-2	0	6
82	Rhône-Alpes	566	13	16777	1289	1	84	1	-17	0	6	-5	23	2

Źródło: les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009

Efekty regionalnej polityki kulturalnej Francji charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem. Zarówno większość wydatków, jak i zabytków i instytucji kultury mieści się w regionie Île-de-France, głównie w Paryżu i jego okolicach. Region ten cechuje się również największym zagęszczeniem mieszkańców na kilometr kwadratowy oraz największym poziomem Produktu Regionalnego Brutto. Biorąc pod uwagę wartości tego miernika w przeliczeniu na jednego mieszkańca, to jest on średnio dwukrotnie wyższy w omawianym regionie niż w pozostałych regionach. Z przeprowadzonych analiz wynika, że liczba zabytków i instytucji kultury w poszczególnych regionach zależy w dużej mierze od czynników historyczno-administracyjnych (takich jak koncentracja władzy i administracji w regionie Île-de-France) oraz od zagęszczenia populacji na kilometr kwadratowy.

Rozdział 8

Porównanie polityki finansowania kultury w Polsce i we Francji

8.1. Finansowanie kultury z budżetów gospodarstw domowych

8.1.1. Wydatki budżetów gospodarstw domowych na kulturę w Polsce w latach 2001-2010

Wydatki budżetów gospodarstw domowych na kulturę stanowią uzupełnienie finansowania tej sfery gospodarki ze środków budżetowych. Ich wysokość świadczy o poziomie uczestnictwa ludności w życiu kulturalnym oraz stanowi w pewnym stopniu efekt polityki kulturalnej prowadzonej przez państwo.

W latach 2001-2010 wydatki na kulturę w budżetach gospodarstw domowych w Polsce wzrosły z poziomu 225,96 zł rocznie na osobę do 406,56 zł w roku 2010. Wzrost tych wydatków można wiązać ze wzrostem wydatków całkowitych na jedną osobę. W pierwszym badanym roku wydatki te wyniosły 7 316,64 zł, w ostatnim zaś 11 897,28 zł. Wydatki roczne gospodarstw domowych na kulturę per capita wyrażone w cenach stałych z roku 2000 w analizowanym przedziale czasowym również odznaczały się ciągłym wzrostem. Wyniosły one odpowiednio 232,45 zł dla roku 2001 i 341,76 dla roku 2010.

Największy wzrost wydatków wyrażony w cenach bieżących został zanotowany dla dwóch grup wydatków. Były to wydatki na abonament radiowo-telewizyjny, telewizję kablową i satelitarną (91,56 zł na osobę) oraz zakup sprzętu RTV i nośników dźwięku i obrazu (28,68 zł na osobę).

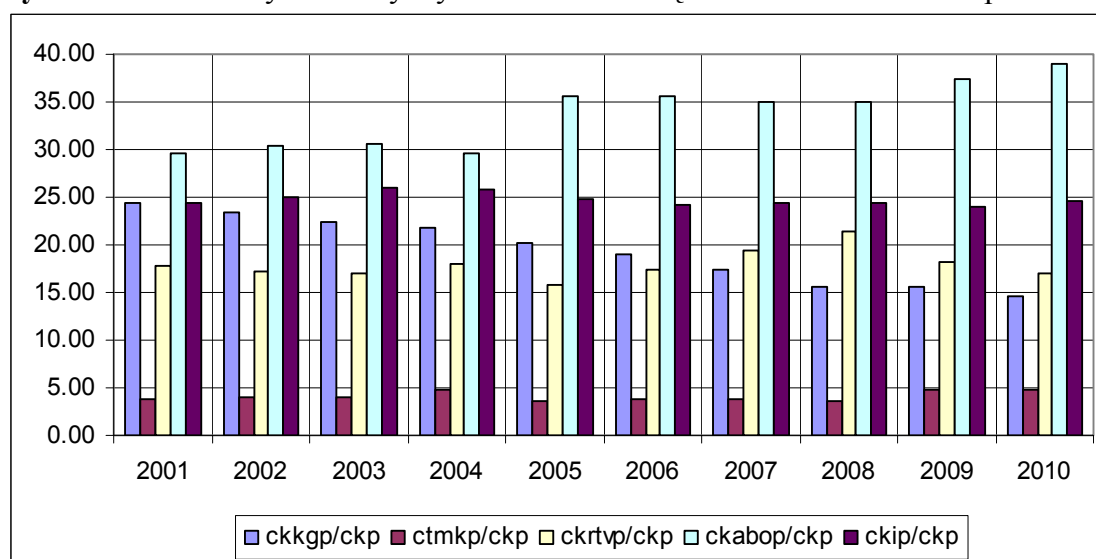
Największy procentowy udział wydatków na kulturę w całkowitych wydatkach budżetów gospodarstw domowych na jedną osobę odnotowano w kategorii abonament RTV, telewizja kablowa i satelitarna. Wydatki na ten cel stanowiły w 2010 roku 38,93% całkowitych wydatków budżetów domowych. Najmniejszy udział w wydatkach całkowitych miały wydatki na książki, gazety i czasopisma. W ostatnim roku objętym badaniem wydatki na ten cel stanowiły jedynie niecałe 5% wydatków całkowitych.

Tabela 8.1. Wydatki gospodarstw domowych na kulturę w Polsce w latach 2001-2010 (wybrane lata).

Przeciętne wydatki na kulturę na 1 osobę rocznie w gospodarstwach domowych									
w cenach bieżących									
	Wydatki na kulturę ogółem w zł	Książki, gazety i czasopisma	Teatr, instytucje muzyczne, kino	Zakup sprzętu RTV oraz nośników dźwięku i obrazu	Abonament RTV, telewizja kablowa i satelitarna	Pozostałe	Wydatki całkowite	Rekreacja i kultura	Dochód do dyspozycji
	CKP	CKGP	CTMKP	CRTVP	CABONP	CKIP	CP	CRKP	DOCHP
2001	225,96	55,20	8,76	40,20	66,72	55,08	7316,64	476,76	7445,64
2006	301,44	57,48	11,16	52,20	107,40	73,20	8937,72	638,40	9629,16
2010	406,56	59,52	19,92	68,88	158,28	99,96	11897,28	957,60	13766,16
w cenach stałych 2000 r.									
	CK	CKG	CTMK	CRTV	CABON	CKI	C	CRK	DOCH
2001	232,45	56,39	9,21	41,71	68,40	56,75	7635,66	490,22	7770,28
2006	268,86	54,46	9,55	73,42	80,41	64,01	8508,23	625,36	9166,45
2010	341,76	50,80	14,60	147,60	105,64	85,08	9985,76	922,44	11554,37
w procentach									
	w wydatkach na kulturę					w wydatkach całkowitych			
		CKKGP/CKP	CTMKP/CKP	CRTVP/CKP	CABONP/CKP	CKIP/CKP	CRKP/CP	CKP/CP	
2001		24,43	3,88	17,79	29,53	24,38	6,52	3,09	
2006		19,07	3,70	17,32	35,63	24,28	7,14	3,37	
2010		14,64	4,90	16,94	38,93	24,59	8,05	3,42	
dynamika wydatków realnych na kulturę (tempo wzrostu w procentach)									
	DCK	DCKKG	DCTMK	DCKRTV	DCKABO	DCKI			
2002	-0,31	-4,87	0,90	4,90	-0,34	0,95			
2006	9,89	8,14	10,54	32,78	5,20	5,89			
2010	2,56	-4,36	0,64	5,91	6,19	9,37			

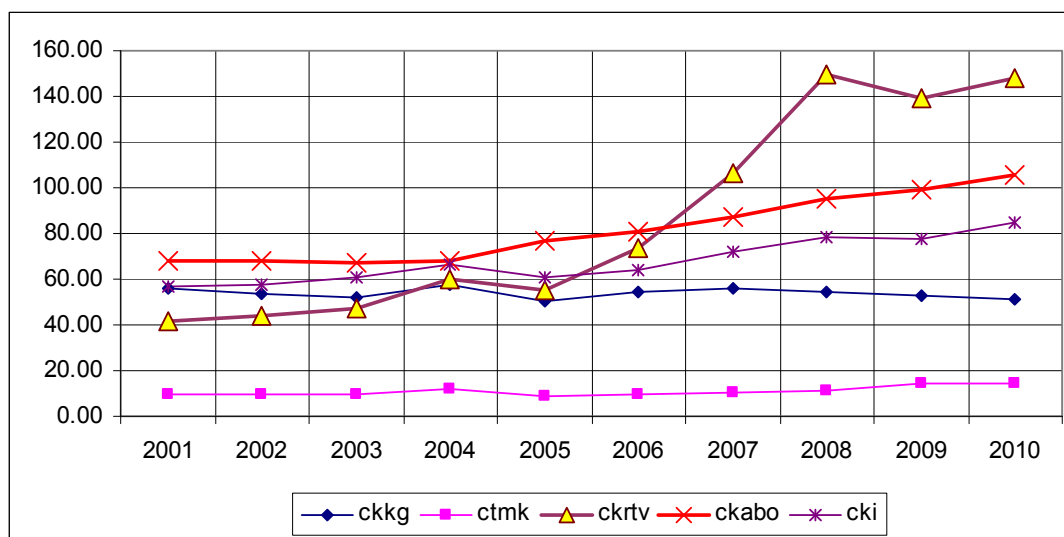
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z roczników statystycznych województw z lat 20002-2011, GUS.

Rysunek 8.1. Zmiany struktury wydatków na kulturę w latach 2001-2010 w procentach



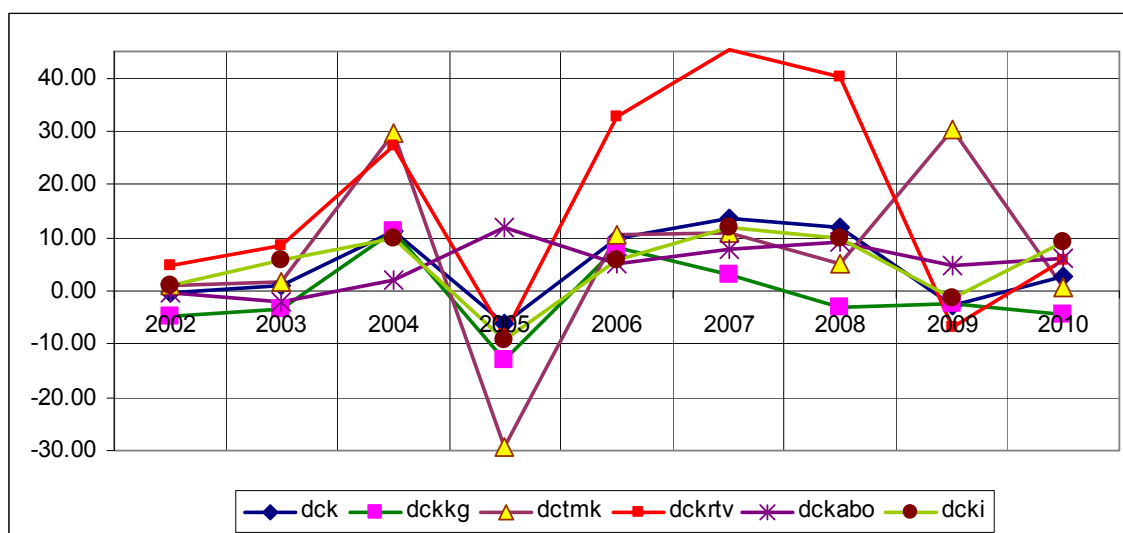
Źródło: dane z tabeli 8.1.

Rysunek 8.2. Wydatki realne gospodarstw domowych na kulturę (na 1 osobę w zł rocznie).



Źródło: dane z tabeli 8.1.

Rysunek 8.3. Dynamika – roczne tempo wzrostu grup wydatków w procentach



Źródło: dane z tabeli 8.1.

Analizując indeksy dynamiki dla rocznych wydatków budżetów domowych na kulturę w przeliczeniu na jedną osobę w Polsce w latach 2001-2010 nie można stwierdzić jednoznacznej tendencji. Ich dynamika jest zróżnicowana w poszczególnych latach, z czego największe wahania wydatków występują w grupie „zakup sprzętu RTV” oraz w grupie wydatków na teatr, instytucje muzyczne i kino.

Tabela 8.2. Oceny przeciętnych elastyczności dochodowych i cenowych wydatków gospodarstw domowych na kulturę w Polsce ogółem i dla 6 grup zasadniczych (2001-2010).

	Elastyczności dochodowe E_i	Elastyczności cenowe proste e_{ii}	wyraz wolny	Współczynnik determinacji R^2_{sk} i wartość stat. DW
Rekreacja i kultura <i>CRK</i>	1,3704 (10,6)	-1,7758 (7,59)	-6,02 (5,20)	0,9967 1,15*
Kultura razem <i>CK</i>	2,0160 (7,04)	-0,8157 (10,32)	-12,56 (7,04)	0,9549 2,04
Książki, gazety, czasopisma <i>CKGC</i>	0,4496 (210)	-1,2595 (5,59)	**	0,9950 2,50
Teatr, kino, muzea i inne <i>CTKM</i>	2,0601 (2,82)	-1,4083 (0,89)	-16,18 (2,48)	0,6087 2,39
Zakup sprzętu RTV, audio, video, nośniki, <i>CRTV</i>	2,4840 (1,67)	-0,7707 (1,70)	-18,49 (1,39)	0,9590 1,71
Abonamenty i opłaty RTV: <i>CABON</i>	1,5943 (8,07)	**	-10,06 (5,62)	0,8770 1,70
Pozostałe wydatki na kulturę <i>CKI</i>	1,3365 (10,99)	-0,2598** (0,69)	-7,89 (7,12)	0,9372 2,67

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników estymacji równań podwójnie logarytmicznych:

$$\ln(CK_i) = a_o + E_i \ln(C) + e_{ii} \ln(PRCK_i) + \varepsilon_i;$$

* z korektą autokorelacji składników losowych ($ar=1$), ** względem ceny nominalnej; ** parametr nieistotnie różny od zera przy 10% poziomie istotności; w nawiasach pod ocenami podano wartości statystyk *t*-Studenta.

Ocena przeciętnych elastyczności dochodowych i cenowych wydatków gospodarstw domowych w Polsce ogółem i dla 6 grup zasadniczych została dokonana przy pomocy estymacji równań podwójnie logarytmicznych:

$$\ln(CK_i) = a_o + E_i \ln(C) + e_{ii} \ln(PRCK_i) + \varepsilon_i,$$

gdzie:

CK_i oznacza odpowiednie zmienne objaśniane wyrażone w cenach stałych 2000 r.: *CRK*, *CK*, *CKGC*, *CTKM*, *CRTV*, *CABON*, *CKI*.

C – wydatki całkowite reprezentujące dochody realne do dyspozycji gospodarstw domowych (c.s. 2000 r.).

$PRCK_i$ – jednopodstawowe wskaźniki cen realnych poszczególnych grup wydatków na dobra kultury ($PRCK_i = CKP_i / CK_i / PC$).

Wyniki estymacji równań wydatków zostały przedstawione w tabeli 8.3. Dla większości zmiennych objaśnianych współczynnik determinacji R^2 przyjmuje wartości zbliżone do 1, co oznacza, że zmienne objaśniające (dochody i ceny realne) dobrze wyjaśniają wydatki gospodarstw domowych na kulturę. Oceny współczynników elastyczności cenowej i dochodowej analizowanych grup wydatków są istotnie statystycznie różne od zera. Jedynie dla grupy zasadniczej „Teatr, kino, muzea i inne” wartość współczynnika determinacji wyniosła 0,6087.

Można więc stwierdzić, że wydatki gospodarstw domowych na poszczególne grupy zasadnicze wydatków na kulturę w Polsce zależą od wysokości dochodu i od ich cen realnych. W szczególności obserwujemy, iż przeciętnie w okresie próby wzrost dochodu do dyspozycji (w przeliczeniu na 1 osobę) o 1% związany był ze wzrostem rocznych wydatków na kulturę per capita o 1,37%. Najwyższa elastyczność dochodowa zachodzi dla grupy „zakup sprzętu RTV, audio, video i nośników”. Wzrost rocznego dochodu na jednego mieszkańca o 1 procent skutkuje w tym przypadku wzrostem wydatków na tę grupę w wysokości 2,48%. Co interesujące, podobną zależność zaobserwowano dla grupy „Teatr, kino, muzea i inne”, dla której jednoprocenowy wzrost dochodu gospodarstwa domowego powoduje wzrost wydatków na ten cel w wysokości 2%. Najmniej uzależnione od wysokości dochodu są wydatki ponoszone przez jednego członka gospodarstwa domowego w ciągu roku na zakup książek, gazet i czasopism. Wzrost dochodu o 1% w tym przypadku powoduje wzrost wydatku zaledwie o 0,45%.

Drugim ze wspomnianych czynników, od których zależy wysokość wydatków gospodarstw domowych na kulturę jest cena poszczególnych kategorii dóbr i usług kultury. Z dokonanych estymacji wynika, że elastyczność cenowa wydatków gospodarstw domowych na rekreację i kulturę wynosi -1,77. Oznacza to, że jednoprocenowy wzrost cen tych dóbr i usług obniża skłonność do wydatków o 1,77%. Najwyższa zależność pomiędzy ceną dóbr a wydatkami gospodarstw domowych występuje w przypadku grup dóbr „Książki gazety i czasopisma” oraz „Teatr, kino, muzea i inne”. Wzrost cen tych dóbr o jeden procent wywołuje spadek wydatków budżetów domowych odpowiednio o 1,26% i 1,4%. Najmniejszy efekt elastyczności cenowej został zanotowany dla pozostałych wydatków na kulturę oraz dla zakupu sprzętu RTV, audio, video i nośników. Wartości elastyczności cenowych prostych dla tych grup wydatków wyniosły odpowiednio -0,2598 i -0,7707.

8.1.2. Wydatki budżetów gospodarstw domowych na kulturę we Francji w latach 2000-2010

W przypadku analizy wydatków gospodarstw domowych na kulturę we Francji został przyjęty horyzont czasowy od roku 1997 do roku 2010. W celu dokonania analizy porównawczej wydatków na kulturę gospodarstw domowych w Polsce i we Francji, dane dla

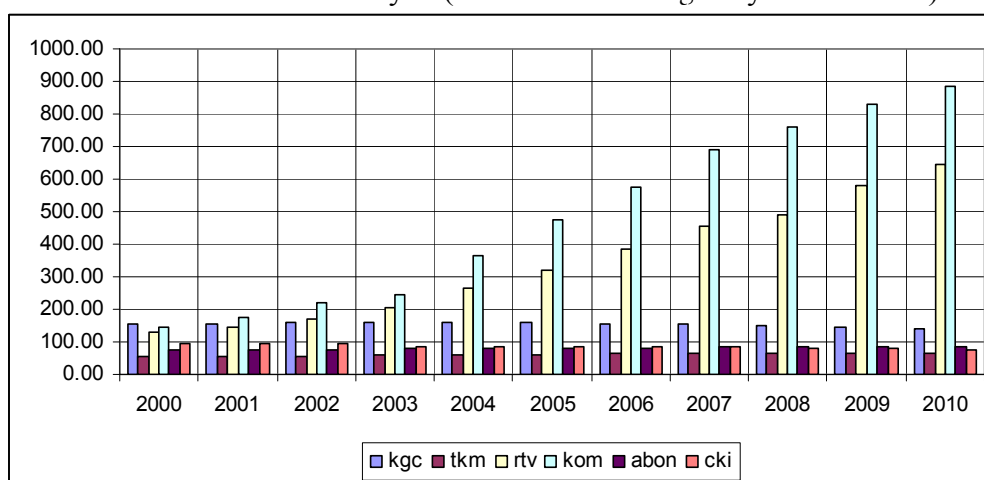
Francji zostały pogrupowane w sześć grup zasadniczych, które odpowiadają podziałowi przyjętemu w analizach dla Polski.

Tabela 8.3. Wydatki na kulturę w euro na 1 osobę, ceny stałe 1998 r., dane pogrupowane (6 grup zasadniczych).

	Książki, gazety, czasopisma	Teatr, kino, muzea i inne	Zakup sprzętu RTV i nośników audio, wideo	Komputery: zakup, oprogramo- wanie i usługi internetowe	Abona- ment: radio i telewizja opłata	Pozostałe towary i usługi	Razem	Całkowite wydatki GD c,s, na 1 osobę rocznie
	<i>CKGC</i>	<i>CTKM</i>	<i>CRTV</i>	<i>CKOM</i>	<i>CABON</i>	<i>CKI</i>	<i>CK</i>	<i>C</i>
1997	147,36	41,50	91,17	87,00	62,83	86,68	516,55	11246,64
1998	150,17	51,97	99,23	81,79	67,35	89,75	540,26	12005,67
1999	151,39	51,47	109,32	104,88	72,43	91,54	581,03	12184,00
2000	153,42	54,09	131,97	143,56	74,07	93,01	650,12	12676,16
2001	156,19	55,89	146,06	173,67	75,09	95,38	702,28	12909,46
2002	158,46	57,33	168,65	218,87	76,45	94,14	773,90	12988,80
2003	161,64	57,70	205,65	245,66	78,22	85,62	834,50	13054,97
2004	160,84	61,60	265,02	363,31	78,34	84,22	1013,33	13191,80
2005	157,96	61,07	320,11	473,23	81,20	85,32	1178,90	13418,35
2006	157,39	64,55	383,17	573,17	81,53	84,64	1344,43	13667,80
2007	156,78	65,50	453,84	689,40	83,04	83,72	1532,28	13974,38
2008	151,06	66,83	492,34	759,31	83,77	80,36	1633,67	13951,03
2009	146,33	66,15	579,57	828,48	82,70	78,47	1781,70	13787,13
2010	140,94	67,46	645,73	886,56	83,91	74,85	1899,45	13853,35

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: *Statistique de la Culture, Chiffres Clés, Financement de la Culture*, ed. 2006-2011

Rysunek 8.4. Porównanie wydatków realnych gospodarstw domowych na kulturę wg. 6 grup zasadniczych (w euro na 1 osobę, ceny stałe 1998 r.).



Źródło: Opracowanie własne.

Obserwując wydatki na kulturę na jedną osobę w gospodarstwach domowych (w euro wyrażone w cenach stałych z roku 1998) w badanym okresie można dostrzec tendencję

wzrostową. Wydatki te wzrosły z poziomu 516,55 euro w roku 1997 do poziomu 1899,45 euro w roku 2010. W przypadku całkowitych wydatków na jedną osobę rocznie również zaobserwować można ich wzrost, który średniorocznie wyniósł 200,5 euro. Wydatki całkowite gospodarstw domowych we Francji od roku 2007 zmniejszyły się z poziomu 1974,38 euro do 13 853,35 w roku 2010.

Najwyższy wzrost wydatków gospodarstw domowych w okresie objętym badaniem wystąpił dla kategorii „Komputery: zakup, oprogramowanie i usługi internetowe”. Wzrost ten, porównując pierwszy rok objęty badaniem z rokiem ostatnim wyniósł 799,56 euro na jedną osobę. Drugą kategorią co do wielkości wydatków jest „Zakup sprzętu RTV i nośników audio i wideo”, dla której wydatki na jedną osobę rocznie wzrosły z poziomu 91,17 euro w roku 1997 do 645,73 euro w roku 2010. Najniższy wzrost wydatków w przeliczeniu na jedną osobę w badanym okresie wystąpiła w kategorii „Abonament: radio i telewizja”. Z kolei spadek nominalnych wydatków na kulturę per capita w badanym okresie wystąpił w dwóch grupach wydatków: w grupie „Książki, gazety, czasopisma” oraz w grupie „Pozostałe towary i usługi”. W pierwszej z nich wydatki spadły z poziomu 147,36 euro w roku 1997 do 140,94 euro w roku 2010, przy czym najwyższa ich wartość została zanotowana w roku 2003 (161,64 euro).

W badanym okresie udział wydatków na kulturę w wydatkach całkowitych budżetów gospodarstw domowych rocznie na jedną osobę we Francji wzrastał. Wzrost udziału tych wydatków miał charakter ciągły z poziomu 4,59% w roku 1997 do 13,71% w roku 2010. Największy wzrost udziału w wydatkach całkowitych w badanym okresie zaobserwowano dla kategorii „Komputery: zakup sprzętu, oprogramowanie i usługi internetowe”. Wydatki te w roku 1997 stanowiły niecały procent wydatków całkowitych, podczas gdy w roku 2010 ich udział wzrósł do 6,4%. Druga co do wielkości udziałów w wydatkach całkowitych gospodarstw domowych jest grupa „Zakup sprzętu RTV i nośników audio i wideo” dla której różnica udziału pomiędzy rokiem 1997, a 2010 wyniosła 3,85%.

Największy udział w wydatkach gospodarstw domowych na kulturę miały wydatki związane z zakupem sprzętu i oprogramowania komputerowego. W roku 2010 wyniosły one prawie połowę wszystkich wydatków na kulturę w przeliczeniu na jedną osobę. Jednocześnie w tej kategorii w latach 1997-2010 zanotowany został największy wzrost ich udziału: z poziomu 16,48% w pierwszym roku badania do 46,67% w roku ostatnim. W strukturze wydatków gospodarstw domowych na kulturę zmniejszył się w analizowanym okresie udział wydatków na książki, gazety i czasopisma z 28,56% w roku 1997 do 7,42% w roku 2010.

Tabela 8.4. Udział wydatków na kulturę z podziałem na grupy wydatków w rocznych wydatkach całkowitych gospodarstw domowych na jedną osobę we Francji w latach 1997-2010.

Rok	Książki, gazety, czasopisma	Teatr, kino, muzea i inne	Zakup sprzętu RTV i nośników audio, wideo	Komputery: zakup, oprogramo- wanie i usługi internetowe	Abona- ment: RTV opłata	Pozostałe towary i usługi	Razem
	CKGC/C	CTKM/C	CRTV/C	CKOM/C	CABON/C	CKI/C	CK/C
1997	1,31	0,37	0,81	0,77	0,56	0,77	4,59
1998	1,25	0,43	0,83	0,68	0,56	0,75	4,50
1999	1,24	0,42	0,90	0,86	0,59	0,75	4,77
2000	1,21	0,43	1,04	1,13	0,58	0,73	5,13
2001	1,21	0,43	1,13	1,35	0,58	0,74	5,44
2002	1,22	0,44	1,30	1,69	0,59	0,72	5,96
2003	1,24	0,44	1,58	1,88	0,60	0,66	6,39
2004	1,22	0,47	2,01	2,75	0,59	0,64	7,68
2005	1,18	0,46	2,39	3,53	0,61	0,64	8,79
2006	1,15	0,47	2,80	4,19	0,60	0,62	9,84
2007	1,12	0,47	3,25	4,93	0,59	0,60	10,96
2008	1,08	0,48	3,53	5,44	0,60	0,58	11,71
2009	1,06	0,48	4,20	6,01	0,60	0,57	12,92
2010	1,02	0,49	4,66	6,40	0,61	0,54	13,71

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: *Statistique de la Culture, Chiffres clés, Financement de la Culture*, ed. 2006-2011

Tabela 8.5. Procentowy udział wydatków na poszczególne kategorie w wydatkach na kulturę gospodarstw domowych we Francji w latach 1997-2010.

	Książki, gazety, czasopisma	Teatr, kino, muzea i inne	Zakup sprzętu RTV i nośników audio, wideo	Komputery: zakup, oprogramo- wanie i usługi internetowe	Abona- ment RTV opłata	Pozostałe towary i usługi
	CKGC/CK	CTKM/CK	CRTV/CK	CKOM/CK	CABON/CK	CKI/CK
1997	28,53	8,03	17,65	16,84	12,16	16,78
1998	27,80	9,62	18,37	15,14	12,47	16,61
1999	26,06	8,86	18,81	18,05	12,47	15,75
2000	23,60	8,32	20,30	22,08	11,39	14,31
2001	22,24	7,96	20,80	24,73	10,69	13,58
2002	20,48	7,41	21,79	28,28	9,88	12,16
2003	19,37	6,91	24,64	29,44	9,37	10,26
2004	15,87	6,08	26,15	35,85	7,73	8,31
2005	13,40	5,18	27,15	40,14	6,89	7,24
2006	11,71	4,80	28,50	42,63	6,06	6,30
2007	10,23	4,27	29,62	44,99	5,42	5,46
2008	9,25	4,09	30,14	46,48	5,13	4,92
2009	8,21	3,71	32,53	46,50	4,64	4,40
2010	7,42	3,55	34,00	46,67	4,42	3,94

Źródło: Obliczenia własne.

Na podstawie dostępnych danych możliwe było dokonanie oceny przeciętnych elastyczności dochodowych i cenowych wydatków gospodarstw domowych na kulturę we Francji ogółem i dla 6 zasadniczych grup wydatków. W tym celu zostały poddane estymacji równania o postaci podwójnie logarytmicznej:

$$\ln(CK_i) = a_o + E_i \ln(C) + e_{ii} \ln(PRCK_i) + \varepsilon_i$$

Wyniki estymacji (tabela 8.7.) są zadowalające ze statystycznego i merytorycznego punktu widzenia. Otrzymano istotnie statystycznie różne od zera oceny parametrów oraz wysokie wartości współczynnika determinacji R^2 .

Podobnie jak w przypadku Polski, roczne wydatki gospodarstw domowych na jednego mieszkańca we Francji zależą od wysokości dochodów (wydatków całkowitych) gospodarstw domowych i cen poszczególnych grup dóbr i usług kultury. Analizując zależność ogólnych wydatków gospodarstw domowych na kulturę od wydatków całkowitych można stwierdzić, że przy wzroście C o jeden procent, wydatki CK na jednego członka gospodarstwa domowego na kulturę zwiększają się o 1,5%.

Tabela 8.6. Oceny przeciętnych elastyczności dochodowych i cenowych wydatków gospodarstw domowych na kulturę we Francji ogółem i dla 6 grup zasadniczych (1997-2010).

	Elastyczności dochodowe E_i	Elastyczności cenowe proste e_{ii}	wyraz wolny	Współczynnik determinacji R^2_{sk} i wartość stat, DW
Kultura razem	1,5138 (3,40)	-0,9017 (15,09)	-7,91 (1,88)	0,9978; 1,74*
Książki, gazety, czasopisma	0,7641 (1,84)	-1,0545 (1,92)	-2,15 (0,55)	0,7914; 1,16*
Teatr, kino, muzea i inne	1,2362 (4,16)	1,0943 (2,36)	-7,68 (2,75)	0,9610; 1,01*
Zakup sprzętu RTV, audio, video,	2,8311 (2,65)	-0,9478 (8,16)	-21,96 (2,18)	0,9937; 1,01*
Komputery, internet, oprogramowanie	2,3361 (2,41)	-0,9278 (13,71)	-17,53 (1,92)	0,9982; 1,71*
Abonamenty i opłaty RTV	1,2948 (14,49)	-0,1185 (0,29)	-7,92 (9,35)	0,9472; 2,29
Pozostałe wydatki na kulturę	1,8340 (5,47)	-2,2883** (9,15)	-12,72 (4,03)	0,9424; 2,50

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników estymacji równań podwójnie logarytmicznych:

* z korektą autokorelacji składników losowych ($ar=1$), ** względem PC , w nawiasach pod ocenami podano wartości statystyk t -Studenta.

Największą elastyczność dochodową spośród sześciu wyróżnionych grup zasadniczych wydatków przejawiają wydatki na zakup sprzętu RTV, audio i video. Wzrost dochodów o jeden procent wywoływał w badanym okresie wzrost wydatków na tę grupę o prawie 3%. Podobna zależność obserwowana była również dla grupy „Komputery, internet, oprogramowanie” (wzrost o 2,33%). Najmniej zależne od wysokości dochodu w badanym

okresie były wydatki na książki, gazety i czasopisma, dla których elastyczności dochodowe przyjęły wartość 0,7641.

W badanym okresie wzrost cen na dobra i usługi związane z kulturą o jeden procent powodował niemal wprost proporcjonalny spadek wydatków na ten cel. Największą elastyczność cenową wykazywały wydatki gospodarstw domowych na kulturę sklasyfikowane w grupie „Pozostałe wydatki na kulturę”. Współczynnik elastyczności dla tej grupy wyniósł ok. -2,29. Ponad jednoprocentowy spadek wydatków w wyniku wzrostu cen określonych dóbr o jeden procent wystąpił również w przypadku grupy „teatr, kino, muzea i inne” oraz grupy „książki, gazety i czasopisma”. Wartości elastyczności cenowych prostych dla tych grup w latach 1997-2010 wyniosły odpowiednio ok. -1,09 i -1,05.

8.2. Efekty finansowania kultury w Polsce i we Francji w latach 2000-2010

8.2.1. Efekty wydatków budżetu państwa na kulturę w Polsce w latach 2000-2010

Wydatki przeznaczone na kulturę z budżetu państwa w Polsce w latach 2000-2010 sukcesywnie rosły, osiągając w ostatnim roku objętym badaniem poziom 1 448,15 milionów złotych. Jedną z możliwości pomiaru efektów tych wydatków jest analiza danych ilościowych z zakresu kultury. Dane te zostały przedstawione w tablicy 8.7. W dalszej części pracy zostały one podzielone na następujące grupy:

- 1) czytelnictwo,
- 2) muzea i galerie,
- 3) teatry i instytucje muzyczne,
- 4) domy i ośrodki kultury,
- 5) kino, radio i telewizja,
- 6) szkolnictwo artystyczne.

W badanym okresie na rynku książki nastąpił wzrost liczby wydanych tytułów. Porównując ze sobą pierwszy i ostatni rok badania, liczba tytułów wzrosła o 7892. Najmniejsza liczba tytułów została wydana w roku 2001. Na rynku książki pojawiło się wówczas zaledwie 19 189 tytułów. Wzrost liczby wydanych tytułów w latach 2000-2010 nie przełożył się w sposób bezpośredni na zwiększenie liczby wydawanych egzemplarzy (w tysiącach). Od początku okresu do roku 2010 liczba wydanych egzemplarzy spadła

z 102774 tysięcy do 83358 tysięcy. Najmniej książek wydano w roku 2002 – 67568 tysięcy egzemplarzy.

Tabela 8.7. Efekty polskiej polityki kulturalnej w latach 2000-2010. Dane ilościowe.

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Książki tytuły	21647	19189	19246	20681	22475	19999	24640	25226	28248	28128	29539
Książki I, egzemplarzy w tys,	102774	74403	67568	80756	83974	81006	79974	77524	84983	69511	83358
Gazety tytuły	66	66	67	69	77	69	66	62	58	56	51
Gazety nakład w mln, egz	1153	1167	1059	1035	1603	1353	1427	1285	1220	1098	1043
Czasopisma tytuły	5468	5771	6122	6240	6425	6652	6693	6886	7171	7367	7604
Czasopisma nakład w mln, egz,	1552	1606	1480	1514	1430	1796	1622	1533	1616	1506	1454
Biblioteki i filie	8915	8849	8783	8727	8653	8591	8542	8489	8420	8392	8342
Punkty biblioteczne	2457	2163	1973	1875	1811	1752	1670	1618	1555	1469	1437
Księgozbiór w mln wol,	136	135	135	134	134	135	135	135	135	134	133
Czytelnicy zarejestrowani w tys,	7392	7436	7509	7576	7509	7337	7023	6719	6530	6554	6502
Wypożyczenia księgozbioru w mln wol,	147	146	149	150	149	141	134	128	123	122	120
Muzea	632	656	661	665	668	690	703	720	743	774	782
Zwiedzający muzea w tys,	16612	15137	15259	16881	17505	18487,6	18191	20438	20727	20655	22216
Teatry i instytucje muzyczne	187	180	180	183	178	181	187	184	187	186	183
Przedstawienia	50086	48541	46689	46167	45516	45897	47383	50298	54961	55458	55462
Widzowie w tys,	10533,2	10146	9850	9519	9321	9609,3	9601	9843	11593,5	11498,7	11522,2
Domy i ośrodki kultury, kluby, świetlice	3937	3705	3473	3716	3484	3937	3667	4169	3900	4169	4057
Kina	687	662	633	589	554	544	513	504	492	455	443
Miejsca na widowni kin stałych w tys,	226,8	234	236	231	226	235,3	232,5	244,2	249,5	248,2	248
Multipleksy liczba	5	10	15	25	28	33	34	41	44	48	48
Multipleksy miejsca w tys,	12500	25000	37500	63685	70186	80565	84147	97788	104377	112211	112740
Multipleksy widzowie w tys,	2500	5000	7500	14545	19564	15304	20244	21471	22683	25751	24452
Koncesje radiowe	196	194	210	205	215	233	246	255	257	274	287
Koncesje telewizyjne	16	16	16	15	12	12	12	7	7	8	9
Abonenci radiowi w tys,	9319	9219	9199	9077	9157	8975,7	8070	7805	7346	7027	6938,9
Abonenci telewizyjni w tys,	9069	8969	8953	8831	8869	8680,7	7820	7563	7110	6797	6707
Studenci kierunków artystycznych	15987	17780	18491	19808	20899	22188	23213	25584	26194	27743	29383
Absolwenci kier, artyst, szkół wyższych	2014	2209	2504	2900	2958	3236	3671	3777	4223	4889	5781

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS, Roczniki Statystyczne z lat 2001-2011.

W przypadku gazet, zarówno ich nakład jak i liczba tytułów zmalały. Liczba czasopism wydawanych w latach 2000-2010 wzrosła z 5468 w roku 2000 do 7604 w roku 2010, podczas gdy ich nakład liczony w milionach egzemplarzy zmalał w badanym okresie o 98 milionów. Zmniejszeniu uległa również liczba bibliotek i ich filii z 8915 w pierwszym roku objętym badaniem, do 8342 w roku ostatnim. Podobne zjawisko dotyczyło punktów bibliotecznych, których liczba spadła o 1020. Księgozbiór, jakim dysponowały w badanym okresie biblioteki, ich filie i punkty biblioteczne również uległ zmniejszeniu o 3 miliony wolumenów. W badanym okresie zanotowano również spadek liczby wypożyczeń.

Zwiększające się nakłady państwa na kulturę widoczne są w przypadku liczby muzeów, których liczba zwiększyła się w latach 2000-2010 o 150. Znacznie wzrosła również liczba osób zwiedzających ze 15137 tysięcy w roku 2001 do 22216 tysięcy w roku 2010. Również liczba galerii w badanym okresie uległa wzrostowi z 253 w roku 2000 do 370 w roku 2010.

Liczba teatrów i instytucji muzycznych w badanych latach zmalała. Najwięcej instytucji uległo likwidacji w roku 2004, gdy ich liczba zmniejszyła się ze 187 (stan z roku 2000) do 178. W roku 2010 liczba teatrów i instytucji muzycznych wyniosła 183. Zwiększeniu uległa natomiast liczba wystawianych spektakli. W roku 2000 liczba ta wyniosła 50086. W późniejszych latach można zaobserwować spadek liczby wystawianych spektakli, aż do roku 2004 (45516 spektakli). Od roku 2004 ich liczba sukcesywnie rosła, aby w roku 2010 osiągnąć poziom 55462 przedstawień.

W latach 2000-2010 liczba domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic uległa zwiększeniu. Zjawisko to było związane z przekazaniem obowiązków w zakresie kultury ze szczebla rządowego na samorządowy oraz akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej, co przyczyniło się do modernizacji tego typu placówek. W pierwszym roku objętym badaniem liczba domów kultury, klubów i świetlic wynosiła 3937, w roku ostatnim 4057.

W analizowanym horyzoncie czasowym liczba kin gwałtownie spadła, z 687 w roku 2000 do 443 w roku 2010. Likwidacji uległo wiele małych kin oraz tych, które znajdowały się w mniejszych miejscowościach. Paradoksalnie w badanym okresie wzrosła liczba miejsc na widowni. W roku 2000 we wszystkich kinach stałych było 226800 miejsc na widowni, podczas gdy w roku 2010 liczba ta wyniosła 248000. Świadczyć to może o modernizacji istniejących kin oraz o pojawieniu się nowej formuły kin w postaci multipleksów, stanowiących skonsolidowane miejsce popularnej rozrywki, które zastąpiły zlikwidowane kina kameralne. Liczba multipleksów w badanym okresie wzrosła z 5 (12500 miejsc na widowni) w roku 2000 do 48 (112740 miejsc na widowni) w roku 2010.

W roku 2010 zostało udzielonych 287 koncesji radiowych. Ich liczba w porównaniu ze stanem z roku 2000 wzrosła przez ten czas o 91. Natomiast liczba udzielonych w badanym okresie koncesji telewizyjnych spadła z 16 w pierwszym roku objętym badaniem do 9 w roku ostatnim. Tendencja malejąca wystąpiła również w przypadku liczby abonentów radiowych i telewizyjnych. Liczba abonentów radiowych spadła z poziomu 9319000 w roku 2000 do 6938900. Podobny spadek można zauważyć w przypadku abonentów telewizyjnych: z 9069000 w roku 2000 do 6707000 w roku 2010. Świadczyć to może o zwiększającej się niechęci polskiego społeczeństwa do płacenia abonamentu radiowo-telewizyjnego oraz do dewaluacji tej formy płatności.

W przypadku szkolnictwa artystycznego w badanym okresie obserwowalny jest znaczący wzrost zarówno studentów kierunków artystycznych, jak również absolwentów kierunków artystycznych szkół wyższych. W latach 2000-2010 liczba studentów, którzy wybrali kierunki artystyczne rosła sukcesywnie. W roku 2000 ich liczba wyniosła 15987, podczas gdy w roku 2010 wyniosła 29383. W pierwszym roku objętym badaniem kierunki artystyczne szkół wyższych ukończyło 2014 osób. Do roku 2010 ich liczba wzrosła o 3767.

Tabela 8.8. Zależności efektów polityki kulturalnej od wzrostu realnego PKB w Polsce – współczynniki elastyczności dla okresu 2000-2010.

Wyszczególnienie	Współczynniki elastyczności względem realnego PKB	Współczynniki determinacji
Książki – liczba tytułów	1,05 (7,7)	0,85
Czasopisma – liczba tytułów	0,69 (10,4)	0,91
Muzea – liczba zwiedzających	0,88 (10,7)	0,92
Teatry – liczba spektakli	0,21 (8,2)	0,87
Liczba seansów kinowych	2,22 (11,9)	0,93
Liczba widzów w kinach	1,19 (4,9)	0,70
Galerie - liczba wystaw	0,68 (16,0)	0,79
Studenci kierunków artystycznych	1,35 (2,9)	0,96
Absolwenci kierunków artystycznych	2,24 (12,4)	0,94

Źródło : obliczenia własne. W nawiasach podano wartości statystyk t-Studenta.

Tabela 8.9 przedstawia zależności efektów polityki kulturalnej od wzrostu PKB w Polsce z uwzględnieniem współczynnika elastyczności w latach 2000-2010.

Największa zależność od wzrostu PKB wystąpiła w badanym okresie dla dwóch grup: dla absolwentów kierunków artystycznych oraz dla liczby seansów kinowych. W przypadku pierwszej grupy w badanym okresie wzrost PKB o jeden punkt procentowy przynosił efekt w postaci zwiększenia liczby absolwentów kierunków artystycznych o 2,24%. W przypadku liczby seansów kinowych jednoprocenowy wzrost PKB przynosił efekt w postaci zwiększenia liczby seansów o 2,21%.

Najmniejszą zależność od PKB w badanym okresie została zaobserwowana dla liczby spektakli teatralnych. W tym przypadku wzrost PKB o jeden punkt procentowy skutkował wzrostem liczby spektakli zaledwie o 0,21%. Podobnie rzecz się ma w przypadku liczby tytułów czasopism, dla których współczynnik elastyczności względem PKB wyniósł w badanym okresie 0,69.

8.2.2. Efekty wydatków budżetu państwa na kulturę we Francji w latach 2000-2010

W latach 2000-2010 wydatki Ministerstwa Kultury i Komunikacji we Francji podlegały sukcesywnemu wzrostowi, przy jednoczesnym zachowaniu ich udziału w wydatkach budżetu państwa na poziomie 1%. Efekty prowadzonej przez Francję polityki kulturalnej można zaprezentować, podobnie jak w przypadku Polski, przy pomocy danych ilościowych dotyczących kultury. Dane te, wraz z podziałem na odpowiednie grupy, zostały ujęte w tabeli 8.9. Ze względu na różnice w metodach zbierania i prezentacji danych statystycznych w obydwu badanych krajach, sposób ich skatalogowania i prezentacji będzie nieco odmienny.

W okresie objętym badaniem liczba książek liczona w wydanych tytułach wykazywała tendencję rosnącą. W roku 2000 wydano 51877 tytułów, natomiast w roku 2010 – 79308, Średnio liczba wydawanych tytułów rosła o około 3078 w ciągu roku. W przypadku liczby wydanych egzemplarzy książek (w milionach) w badanym okresie tendencja wzrostowa utrzymywała się do roku 2008, po którym nastąpił spadek. W roku 2000 liczba wydanych egzemplarzy wyniosła 422,9 miliona, w roku 2008 – 739,4 miliona, a w roku 2010 – 631,9 miliona. Spadła natomiast liczba osób odwiedzających biblioteki publiczne z 1915000 w roku 2000 do 1479000 w roku 2010. W horyzoncie czasowym podlegającym analizie liczba tytułów wydawanych gazet i czasopism wykazywała tendencję wzrostową. Ich liczba rosła w sposób ciągły z poziomu 3936 w roku 2000 do 4754 w roku 2006, po którym nastąpił spadek wydawanych tytułów do poziomu 4476 w roku 2010.

W przypadku kin w latach 2000-2010 zauważalny jest spadek ich liczby (z 2172 w roku 2000 do 2050 w roku 2010) przy jednoczesnym wzroście liczby sal kinowych (z 5142 w roku 2000 do 5478 w roku 2010). Tendencja ta, podobnie jak w przypadku Polski, wynika z modernizacji istniejącej infrastruktury kin oraz z obowiązującego trendu budowania nowoczesnych centrów rozrywki i multipleksów w miejsce kin jednosalowych. O występowaniu takich tendencji może świadczyć liczba miejsc kinowych, która w badanym okresie, pomimo spadku liczby kin, utrzymała się na mniej więcej stałym poziomie (różnica pomiędzy liczbą miejsc w pierwszym i ostatnim roku badania wyniosła 20000).

Tendencja wzrostowa w latach 2000-2010 obserwowalna była również w przypadku liczby muzeów i liczby osób odwiedzających je. Liczba muzeów w badanym okresie wzrosła z 983 w roku 2000 do 1044 w roku 2010. Największa ich liczba została odnotowana w roku 2008, kiedy we Francji funkcjonowało 1057 muzeów. Liczba osób odwiedzających tego typu

instytucje kultury, biorąc pod uwagę wartości z pierwszego i ostatniego roku badania uległa prawie podwojeniu. W roku 2000 muzea we Francji odwiedziło 34 412 000 osób, podczas gdy w roku 2010 liczba ta wyniosła 67 307 000. Może to świadczyć o dobrej promocji oferty kulturalnej instytucji muzealnych, również poza granicami kraju, oraz o wysokiej jakości zarówno jej samej, jak i infrastruktury.

Tabela 8.9. Wskaźniki efektów polityki kulturalnej we Francji 2000-2010.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba odwiedzających muzea w tys.	34412	29905	32934	31397	37452	45240	50129	52624	55771	56468	67307
Artyści plastycy	12000	17000	20000	25114	28708	33806	37857	42131	44917	48462	51501
Książki (tytuły)	51877	54415	60810	65723	65287	68410	70144	75411	76205	74788	79308
Książki (l. egzemp. w mln.)	422,9	451,9	491,4	531,9	508,8	554,1	627,8	692,8	739,4	609,3	631,9
Teatry prywatne w Paryżu (liczba spektakli)	11332	11629	12113	14445	15169	15598	17286	16897	18177	19240	18869
Liczba filmów wyprodukowanych	171	204	200	212	203	240	203	228	240	230	261
Liczba sal kinowych	5142	5221	5261	5299	5293	5308	5300	5332	5424	5482	5478
Wyższe szkoły muzyki i tańca liczba studentów	2068	2245	2326	2360	2297	2282	2298	2348	2379	2473	2646
Liczba pracowników kultury jst	61426	63133	65381	68703	71508	73341	75404	77861	78786	80732	82423
Liczba wejść do obiektów zabytkowych w ty., Muzea	8903 983	8053 983	8728 991	7807 999	8086 1023	7236 990	7580 1017	8328 1038	8296 1057	8618 1050	8407 1044
Biblioteki publiczne (odwiedzający w tysiącach)	1915	1972	1969	1898	1856	1771	1476	1614	1603	1433	1479
Centra sztuki współczesnej (subwencje)	33	33	34	32	31	41	48	51	51	49	51
Galerie sztuki	1115	1215	1172	1225	182	1237	1247	1179	1 073	955	1158
Prasa (liczba tytułów)	3936	4069	4067	4218	4435	4550	4754	4544	4 588	4559	4476
Muzyka (zespoły muzyczne)	68	90	64	97	83	66	61	54	47	50	51
Inwestycje w filmy długometrażowe w mln euro	803	905	861	1153	1049	1286	1148	1201	1490	1099	1439
Liczba miejsc kinowych w tys.	1057	1065	1073	1076	1066	1066	1060	1059	1073	1079	1077
Kina	2172	2166	2151	2136	2108	2084	2070	2057	2081	2070	2 050
Szkoły filmowe liczba studentów	292	296	307	311	308	312	325	354	392	378	397
Szkoły pedagogiczne w zakresie sztuki MKiK	10658	10839	10882	11051	10991	10906	10681	10405	10355	10524	10879
Wyższe szkoły plastyczne l. studentów	1083	1134	1169	1158	1175	1144	1147	1147	1168	1125	1 138

Źródło: *Statistique de la culture*, Chiffres Clés (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), Ministère de la Culture et Communication.

W okresie dziesięciu lat objętych analizą tendencję wzrostową wykazywała również liczba studentów i absolwentów wyższych szkół artystycznych. W przypadku wyższych szkół muzyki i tańca liczba studentów w latach 2000-2010 wzrosła o 578. W wyższych szkołach plastycznych liczba studentów wahała się od 1083 w roku 2000 do 1175 w roku 2004. W roku 2010 liczba ta wyniosła 1138. Liczba studentów szkół filmowych wzrosła z poziomu 292

w roku 2000 do 397 w roku 2010. Stałą tendencję wzrostową w badanym okresie wykazała się liczba zarejestrowanych artystów plastyków. Wzrosła ona w badanym dziesięcioleciu o 39501 osób osiągając w roku 2010 poziom 51501.

Tabela 8.10. Zależności efektów polityki kulturalnej od wzrostu realnego PKB (PIB)
– współczynniki elastyczności dla okresu 2000-2010.

Wyszczególnienie	Współczynniki elastyczności względem realnego PKB (PIB)	Współczynniki determinacji
Liczba odwiedzających muzea w tys.	4,81 (7,0)	0,83
Artyści plastycy	8,48 (9,9)	0,91
Książki (tytuły)	2,48 (9,3)	0,89
Książki (liczba egzemplarzy w mln. szt.)	3,22 (12,5)	0,94
Teatry prywatne w Paryżu (liczba spektakli)	3,41 (8,2)	0,87
Liczba sal kinowych	0,31 (4,6)	0,67
Liczba filmów wyprodukowanych	1,73 (3,8)	0,58
Liczba studentów w Wyższych Szkoł Muzyki i Tańca	0,78 (2,9)	0,42
Liczba pracowników kultury JST	1,82 (10,4)	0,92

Źródło: obliczenia własne. W nawiasach podano wartości statystyk t-Studenta.

W tabeli 8.11 przy pomocy współczynników elastyczności zostały przedstawione zależności efektów polityki kulturalnej Francji od wzrostu wartości realnego PKB (PIB) w latach 2000-2010. Najwyższy współczynnik elastyczności w badanym okresie wystąpił dla liczby artystów plastyków. Wzrost realnego PKB o jeden punkt procentowy powodował wzrost ich liczby o 8,48%. Najmniejsza wartość współczynnika elastyczności dla okresu 2000-2010 wystąpiła w przypadku liczby studentów Wyższych Szkół Muzyki i Tańca (0,78), jednakże niskie wartości współczynnika determinacji (0,42) sugerują brak występowania zależności pomiędzy badanym zjawiskiem a poziomem realnego PKB. Zależności te występują natomiast w przypadku liczby osób odwiedzających muzea, liczby tytułów i egzemplarzy książek oraz liczby pracowników kultury w jednostkach samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Głównym celem pracy było określenie determinant kształtujących systemy finansowania i organizacji kultury w Polsce i we Francji. Jak wynika z przeprowadzonych badań porównawczych, jednym z zasadniczych czynników kształtujących modele polityki kulturalnej obu państw jest uzależniony od uwarunkowań historycznych stopień ingerencji państwa w tę sferę gospodarki.

W Polsce przez wieki dominował tradycyjny model mecenatu królewskiego oparty na wzorcach europejskich, głównie włoskich i francuskich. Obok mecenatu królewskiego występował również mecenat magnacki i kościelny. Zmiany w sposobie finansowania i organizacji kultury nastąpiły w czasie zaborów, kiedy to główny nacisk został położony na zachowanie i udostępnianie dorobku kulturowego narodu, a prowadzenie mecenatu państwa nad kulturą w dotychczasowej formie stało się niemożliwe. W XIX wieku dominowało przekonanie, że opieka nad kulturą powinna być obowiązkiem prywatnych mecenasów o nastawieniu patriotycznym. Powstały wówczas prywatne instytucje kultury, głównie w postaci towarzystw miłośniczych, takie jak Towarzystwo Zachęty Sztuk Pięknych w Warszawie czy Biblioteka Ossolińskich.

W II Rzeczypospolitej kultura została objęta opieką państwa. Powołano pierwsze instytucje administracji publicznej odpowiedzialne za prowadzenie polityki kulturalnej – Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, z którego później wydzielono Ministerstwo Sztuki i Kultury. Głównymi zadaniami tych ministerstw była ochrona kultury narodowej i działalność propagandowa. Ze względu na złą sytuację gospodarczą odbudowującego się kraju, w 1928 roku wprowadzono metodę finansowania kultury ze środków pozabudżetowych w postaci Funduszu Kultury Narodowej. Powrócono również do finansowania kultury przez fundacje i stowarzyszenia.

Okres powojenny w Polsce charakteryzował się centralizacją organizacji i finansowania kultury. Wszystkie instytucje kultury finansowane były z budżetu państwa, a działalność kulturalna była podporządkowana celom propagandowym. Zła sytuacja gospodarcza kraju pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku zmusiła rząd do stworzenia Funduszu Rozwoju Kultury.

Po roku 1989 w wyniku zmian demokratycznych i decentralizacji administracji publicznej duża część zadań państwa z zakresu kultury została przekazana samorządom terytorialnym. Obecnie w Polsce kultura finansowana jest z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno szczebel rządowy, jak i samorządowy prowadzą autonomiczną politykę kulturalną. Polska realizuje więc model polityki kulturalnej o względnej równowadze pomiędzy centralizacją a decentralizacją, w którym preferowane jest wspieranie profesjonalnej kultury artystycznej o charakterze prestiżowym poprzez dotacje i subwencje.

Rozwój kultury we Francji przebiegał w sposób niezakłócony od czasów panowania Imperium Rzymskiego, które zaimplementowało na tych ziemiach idee mecenatu nad kulturą oraz budowy obiektów użyteczności publicznej. Wpływy te doprowadziły do rozwoju kultury za panowania Karola Wielkiego (tzw. *renesans karoliński*).

Początek kształtowania się współczesnego modelu polityki kulturalnej Francji datuje się na wiek XVII. W tym okresie nastąpiła centralizacja finansowania i organizacji kultury poprzez jej etatyzację, wprowadzenie stypendiów i pensji królewskich dla artystów oraz utworzenie pierwszych instytucji kultury – akademii królewskich.

Francja posiada również długą tradycję interwencjonizmu państwowego zapoczątkowaną przez Ludwika XIV. Za jego panowania powstała baza dla późniejszych form finansowania i organizacji kultury. Jako pierwszy w Europie zaczął on prowadzić przemyślaną politykę kulturalną opartą na zachowaniu dziedzictwa narodowego oraz na fundowaniu instytucji kultury o wysokim prestiżu dla kraju. Wprowadził on również tradycję wspierania artystów przez państwo.

Tradycje interwencjonistyczne zapoczątkowane przez Ludwika XIV zostały na pewien czas zarzucone po Rewolucji Francuskiej, jednakże w późniejszym okresie powrócono do nich w nieco innej formie, przyjmując jako główny cel polityki kulturalnej zachowanie dorobku kultury narodowej oraz jej propagowanie i udostępnianie społeczeństwu poprzez sieć odpowiednich instytucji (Muzeum w Luwrze, teatry). Taki model polityki kontynuowany był również po II wojnie światowej.

W 1984 roku we Francji przeprowadzono proces dekoncentracji administracji centralnej państwa. W celu realizacji polityki kulturalnej na szczeblu lokalnym utworzono Regionalne Dyrekcje do spraw Kultury (DRAC), które funkcjonują jako instytucje podległe władzy centralnej. W ten sposób regiony stały się głównym adresatem kompetencji i środków finansowych państwa w dziedzinie kultury. Pomimo przekazania części kompetencji państwa w tym zakresie do jednostek samorządu terytorialnego, administracja centralna

reprezentowana przez Ministerstwo Kultury i Komunikacji pełni we Francji rolę nadrzędną, wyznaczając główne kierunki polityki kulturalnej oraz aktywnie wspierając jej realizację poprzez bezpośrednie dotacje i subwencje. Francja posiada więc system finansowania i organizacji kultury cechujący się silną centralizacją w którym preferowane jest wspieranie demokratyzacji kultury i ochrona rynku kulturalnego poprzez interwencjonizm państwowy o charakterze bezpośrednim.

Przyjętą w pracy hipotezę o występowaniu różnic w organizacji kultury w badanych krajach, które spowodowane były historycznymi uwarunkowaniami rozwoju tej sfery gospodarki, można więc uznać za potwierdzoną.

Francja posiada centralną organizację i państwowy model finansowania kultury. W modelu tym główny ciężar finansowania kultury spoczywa na Ministerstwie Kultury i Komunikacji, które decyduje o przeznaczeniu środków budżetowych na poszczególne cele polityki kulturalnej. Po wdrożeniu reformy finansów publicznych (LOLF) obowiązującą metodą budżetowania jest budżet zadaniowy, a Ministerstwo Kultury i Komunikacji zostało jedynym dysponentem środków budżetu kultury.

Model organizacji i finansowania kultury w Polsce jest modelem mieszanym z przewagą centralnej organizacji i państwowego finansowania kultury. To, co odróżnia model polski od francuskiego, to większe wykorzystanie funduszy celowych oraz wysoki stopień zaangażowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w finansowanie kultury.

Działalność kulturalna jednostek samorządów terytorialnych w Polsce realizowana jest przez zadanie własne, co oznacza obowiązek finansowania kultury na szczeblu lokalnym z wykorzystaniem dochodów własnych jednostek samorządowych oraz autonomię lokalnej polityki kulturalnej. Natomiast we Francji jednostki samorządu terytorialnego realizują głównie politykę kulturalną państwa, a wszelkie wydatki z tym związane finansowane są przy wykorzystaniu dotacji i subwencji z budżetu centralnego. We Francji istnieje również możliwość uczestnictwa samorządów w finansowaniu działalności kulturalnej z budżetów lokalnych, jednakże jest to działanie o charakterze woluntarystycznym.

Zakres dziedzin kultury, które podlegają samorządom jest ponadto istotnie różny w obydwu krajach. W Polsce samorządy mają obowiązek finansować praktycznie wszystkie typy działalności kulturalnej, podczas gdy we Francji działania samorządów zostały ograniczone jedynie do ochrony dziedzictwa narodowego i szkolnej edukacji artystycznej.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych wskazują na silną zależność wydatków budżetów obydwu państw na kulturę od poziomu PKB. Zarówno w Polsce, jak i we Francji w latach 2000-2010, zmiana poziomu PKB o jeden punkt procentowy wywoływała zmianę

wydatków budżetowych na kulturę o 1,2%. W Polsce wydatki budżetu państwa na kulturę w badanym okresie rosły z roku na rok o około 0,35%. We Francji, po wprowadzeniu metody budżetowania zadaniowego, wzrósł zarówno poziom PKB, jak i poziom wydatków Ministerstwa Kultury i Komunikacji.

W Polsce, w strukturze wydatków budżetu państwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, dominowały wydatki na dotacje i subwencje. Spadek ich udziału zaobserwowano w latach 2007-2010. Tendencję wzrostową w badanym okresie wykazały wydatki związane z finansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Największe kwoty na ten cel wydatkowano w roku 2009 – stanowiły one 16,55% ogółu wydatków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

We Francji w badanym okresie dominującymi w strukturze wydatków Ministerstwa Kultury i Komunikacji były wydatki funkcjonalne, zmalał natomiast udział wydatków inwestycyjnych. Po wprowadzeniu metody budżetowania zadaniowego wydatki budżetu państwa na kulturę wzrosły.

Wyniki te dają podstawę do stwierdzenia, że również hipotezy o zależności poziomu i struktury publicznych wydatków na kulturę w badanych krajach od przyjętych przez ich rządy założeń ekonomicznych oraz o wpływie przyjęcia przez Francję budżetu zadaniowego na wzrost i racjonalizację wydatków na kulturę w tym kraju zostały zweryfikowane pozytywnie.

W obydwu krajach w badanym okresie wzrosły wydatki jednostek samorządu terytorialnego, których poziom był zdeterminowany przez wysokość Produktu Regionalnego Brutto. Największe wydatki na kulturę ponosiły regiony i województwa najbogatsze. W Polsce były to województwa mazowieckie, śląskie i dolnośląskie, we Francji regiony Île-de-France i Rhône-Alpes. Zarówno we Francji, jak i w Polsce widoczna jest również silna centralizacja instytucji kultury. We Francji największa ich liczba znajduje się w regionie Île-de-France, a w Polsce w województwie mazowieckim. W obydwu krajach wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczane były na działalność artystyczną i kulturalną.

Podmiotami, które również mają udział w finansowaniu kultury są gospodarstwa domowe. Z przeprowadzonej analizy wydatków na kulturę wynika, iż w badanym okresie gospodarstwa domowe we Francji i Polsce poniosły największe wydatki na zakup sprzętu elektronicznego i telewizję kablową.

Wydatki (popyt zrealizowany) gospodarstw domowych na kulturę zdeterminowane są głównie przez dochody do dyspozycji oraz ceny dóbr i usług kultury. Dla całego agregatu wartości oszacowanych współczynników elastyczności cenowych wyniosły odpowiednio:

-1,77 dla Polski i -0,9 dla Francji, a elastyczności wydatków na kulturę względem dochodów osobistych do dyspozycji odpowiednio 1,37 i 1,5.

Wartości ocen współczynników elastyczności wskazują, iż najbardziej zdeterminowane poziomem dochodów gospodarstw domowych w badanych krajach były wydatki na zakup sprzętu elektronicznego (wysokie), a najmniej na zakup książek, gazet i czasopism (niskie).

Na podstawie wartości ocen elastyczności cenowych wydatków na dobra i usługi kultury, można natomiast zauważyć, iż reakcje konsumentów na zmiany cen w badanych krajach były różne. Największą zależność od poziomu cen w Polsce wykazywały wydatki na bilety wstępu do teatrów, kin i muzeów, a najmniejszą na zakup sprzętu elektronicznego. We Francji z kolei najwyższą elastycznością cenową charakteryzowały się wydatki na książki i gazety, a najniższą wydatki na abonament radiowo-telewizyjny i opłaty telewizji kablowej.

Z wyników badań efektów materialnych wydatków budżetów badanych państw na kulturę wynika, że wzrost wydatków w większości przypadków powodował wzrost liczby instytucji kultury, wydawanych dzieł oraz osób odwiedzających muzea. W okresie objętym badaniem zarówno w Polsce jak i we Francji zwiększeniu uległa liczba studentów i absolwentów szkół artystycznych, co świadczy o zwiększających się kompetencjach kulturalnych społeczeństw obydwu krajów. Należy zatem przyjąć, iż wpływ wydatków budżetowych przeznaczanych na kulturę na poziom konsumpcji indywidualnej dóbr kultury w badanych krajach jest istotny.

Podsumowując, należy uznać, że zarówno cel główny, jak i cele szczegółowe pracy zostały osiągnięte, a rezultaty przeprowadzonych badań empirycznych zarówno potwierdziły wszystkie hipotezy przyjęte w pracy, jak i dostarczyły dodatkowych informacji umożliwiających sformułowanie bardziej szczegółowych wniosków dotyczących sytuacji i możliwości zmian w zakresie finansowania kultury w Polsce.

Bibliografia

Literatura

- Adamiec J., *Budżet zadaniowy w krajach Unii Europejskiej*, „Analizy”, nr 10(35)/2010, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010
- Andersson A.E., Andersson D.E., *The Economics of Experiences, the Arts and Entertainment*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2006
- Anglade A., Mirlesse A., *Quelle politique culturelle pour la France*, Débat HEC-ENS à l'École Normale Supérieure, 26.04.2006
- Azuma N., *The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): the Trend of Continental Countries*, „Gouvernement Auditing Review”, vol. 12/2005
- Baker Ch., *Studia kulturowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005
- Begg D., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa, 2003
- Benhamou F., *Les dérèglements de l'exception culturelle*, Éditions du Seuil, Paris 2006
- Boas F., *The Mind of Primitive Man*, The Free Press, Nowy Jork 1965
- Bogucka M., *Kultura, naród, trwanie. Dzieje kultury polskiej od zarania do 1989 roku*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2008
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Dom Organizatora, Toruń 2007
- Borowiecki R. (red.), *Perspektywy rozwoju sektora kultury w Polsce*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005
- Borowiecki R. (red.), *System regulacji w kulturze – finansowanie, zarządzanie, współdziałanie*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005
- Bugaja-Sporczyk D., Dzbeńska E., Janson I., Sztekier-Łabuszewska M., *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2005
- Burakowski Z., *Elementy ekonomiki i organizacji kultury*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1979
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse Publiczne*, PWN, Warszawa 2001
- Chwieduk A., Pomieciński A., *Francuska antropologia kulturowa wobec problemów współczesnego świata*, WN PWN 2008
- Cuche D., *La notion de la culture dans les sciences sociales*, La Découverte, Paris 2004
- Cultural policies in Europe: a compendium of basic facts and trends*, Council of Europe/ERICarts, Paris 2003
- Czarnowski S., *Kultura*, WN PWN, Warszawa 1958
- Czerwiński M., *Kultura i jej badanie*, Ossolineum, Wrocław 1985
- Daszkowska M., *Usługi. Produkcja, rynek, marketing*, PWN, Warszawa 1998

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001
- Depta A., Suhecki A.M., *Budowanie przewag konkurencyjnych przedsiębiorstwa poprzez działalność w sferze kultury*, [w:] Lachowicz S., Matejuk M., *Konkurencyjność jako determinanta rozwoju przedsiębiorstwa*, „Monografie Politechniki Łódzkiej”, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009
- Diniz S.C., Machado A.F., *Analysis of consumption of artistic-cultural goods and services in Brazil*, „Journal of Cultural Economics”, Nr 1/2011, Springer, Dordrecht 2011
- Dorosiewicz A., *Źródła finansowania działalności kulturalnej w PRL*, [w:] Dawidowicz W. (red.), Łuczak J. (red.), *Problemy organizacji i ekonomiki kultury. Finansowanie działalności kulturalnej*, COMUK, Warszawa 1974
- European Commision, *Public finances in EMU*, „European Economy”, 3/2003
- Farchy J., Sagot-Duvauroux D., *Économie des politiques culturelles*, Presses Universitaires de France, Paris 1994
- Filipiak M. (red.), *Wprowadzenie do socjologii kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009
- Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G., *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa 2005
- Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010
- Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009
- Fundusz Kultury Narodowej (1928-1936). Zarys działalności*, Wydawnictwo Funduszu Kultury Narodowej, Warszawa 1937
- Gajda J., *Antropologia kulturowa. Wprowadzenie do wiedzy o kulturze*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2008
- Ginsburgh V.A. (red.), Throsby D. (red.), *Handbook of the Economics of Art and Culture, Volume 1*, Elsevier, 2006
- Godek M., *Wdrażanie budżetu zadaniowego we Francji*, [w:] Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009
- Golinowska S., *Ekonomika kultury. Stan badań*, „Ekonomista”, Nr 1, PWN, Warszawa 1990
- Golinowska S., *Komercjalizacja w kulturze. Szanse i zagrożenia*, Instytut Kultury, Warszawa 1992
- Golinowska S., *W poszukiwaniu nowych źródeł i form finansowania kultury. Studia z krajów o gospodarce rynkowej*, Instytut Kultury, Warszawa 1991
- Golinowska S., Wieczorek A., *Sektor prywatny w finansowaniu kultury. Mit i rzeczywistość*, „Ekspertyzy i raporty”, nr 3, Instytut Kultury, Warszawa 1991
- Golka M., *Kultura czasu przełomu*, Instytut Kultury, Warszawa 1990
- Grad J., Kaczmarek U., *Organizacja i upowszechnianie kultury w Polsce. Zmiany modelu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2005

- Greffe X., Pflieger S., *La politique culturelle en France*, La Documentation Française, Paris 2009
- Grzegorzczak A., *Sponsoring kultury*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2003
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego, tom I, Część ogólna*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1974
- Herder J.G., *Myśli o filozofii dziejów (wybór)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000
- Hicks J.R., *Wartość i kapitał. Studia nad kilkoma podstawowymi zagadnieniami z teorii ekonomii*, PWN, Warszawa 1975
- Ilczuk D., *Ekonomika kultury*, PWN, Warszawa 2012
- Ilczuk D., *Instytucje społecznie użyteczne w polskiej tradycji*, [w:] Gajewska J. (red.), Ilczuk D. (red.), Wieczorek A. (red.), *Sektor nonprofit w kulturze. Teoria i praktyka*, Instytut Kultury, Warszawa 1994
- Ilczuk D., Misiąg W., *Finansowanie i organizacja kultury w gospodarce rynkowej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2003
- Ilczuk D., *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Narodowe Centrum Kultury, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002
- Iwaszkiewicz M., *Państwo a gwarancje rozwoju kultury w Polsce*, Ars Nova, Poznań 1999
- Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Anna Piechowiak „Eco”, Krasnobród 2004
- Karpowicz M., *Mecenat artystyczny w Polsce nowożytnej (1500-1764)*, [w:] J. Kostecki (red.), *Z dziejów mecenatu kulturalnego w Polsce*, Biblioteka Narodowa, Warszawa 1999
- Kietlińska K., *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995
- Kietlińska K., *Miejsce sektora dobrowolnego w gospodarce rynkowej*, [w:] Gajewska J. (red.), Ilczuk D. (red.), Wieczorek A. (red.), *Sektor nonprofit w kulturze. Teoria i praktyka*, „Ekspertyzy i raporty”, Instytut Kultury, Warszawa 1994
- Kietlińska K., *Rola funduszy i fundacji w finansowaniu kultury*, „Studia i Materiały”, Instytut Kultury, Warszawa 1991
- Kłoskowska A., *Kultura Masowa*, WN PWN, Warszawa 1980
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, WN PWN, Warszawa 2007
- Kłoskowska A., *Z historii i socjologii kultury*, PWN, Warszawa 1969
- Kornaś J., *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007
- Kostyrko T., Czerwiński M., *Kultura polska w dekadzie przemian*, Instytut Kultury, Warszawa 1999
- Kowalczykowska A., *Mecenat literacki i artystyczny w XIX i XX wieku*, [w:] J. Kostecki (red.), *Z dziejów mecenatu kulturalnego w Polsce*, Biblioteka Narodowa, Warszawa 1999
- Kowalski J., Loba A., Loba M., Prokop J., *Dzieje kultury Francuskiej*, PWN, Warszawa 2007

- Kowanda C., *Kultura (nie)policzalna*, „Polityka. Niezbędnik Inteligenta Plus”, Wydanie specjalne 1/2011
- Krawczak E., *Antropologia kulturowa: klasyczne kierunki, szkoły i orientacje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004
- Kroeber A.L., Parsons T., *The Concepts of Culture and of Social Systems*, cyt. za: Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, WN PWN, Warszawa 2007
- Kujawa M., Polakowska-Kujawa J., *Sponsoring: aspekty prawne i gospodarcze*, Poltext, Warszawa 1994
- Kuper A., *Kultura. Model antropologiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, T. I, PWN, Warszawa 1959
- Lévi-Strauss C., *Antropologia strukturalna*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2000
- Linton R., *Kulturowe podstawy osobowości*, WN PWN, Warszawa 1975
- Looseley D., *Cultural Policy in France Since 1959: arm's lenght, or „up close and personal”*, “Nordisk Kulturpolitik under Forandring”, Nordisk Kultur Institut, Denmark 2001
- Lubińska T. (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2011
- Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy jako kolejny milowy krok w etapach rozwoju sektora finansów publicznych*, [w:] W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja. Materiały z konferencji, Warszawa 12-13 grudnia 2008 r.*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009
- Lubińska T., *Reformy finansów publicznych w Polsce – zakres i uwarunkowania*, [w:] Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009
- Łukaszewicz A. (red.), *Polska reforma gospodarcza. Usługi społeczne*, PWE, Warszawa 1984
- Mach Z., *Kultura i osobowość w antropologii amerykańskiej*, WN PWN, Warszawa – Kraków 1989
- Malinowski B., *Kultura i jej przemiany*, WN PWN, Warszawa 2000
- Marczakowska-Proczka J., *System budżetowy państwa*, [w:] Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (red.), *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006
- Mirlesse A., Anglade A., *Quelle politique culturelle pour la France ?*, Debat HEC_ENS à l'Ecole Normal Supérieure, Paris 2006
- Mordach F., *La réforme de l'État par l'audit*, LGDJ – Lextenso éditions, Paris 2009
- Morgan L.H., *Spółczesność pierwotne*, cyt. za: Nowicka E. (red.), Głowacka-Grajper M. (red.), *Świat człowieka – świat kultury. Antologia tekstów klasycznej antropologii*, WN PWN, Warszawa 2009
- Najman A., *The Four C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementary and Co-optation*, [w:] “Nonprofit Management and Leadership”, 2000

- Nowicka E. (red.), Głowacka-Grajper M. (red.), *Świat człowieka – świat kultury. Antologia tekstów klasycznej antropologii*, WN PWN, Warszawa 2009
- Nowicka E., *Świat człowieka – świat kultury. Systematyczny wykład problemów antropologii kulturowej*, WN PWN, Warszawa 2005
- OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris 2007
- OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, Paris 2005
- Ossowski S., *Więź społeczna i dziedzictwo krwi*, PWN, Warszawa 1966
- Ossowski S., *Z zagadnień psychologii społecznej, Dzieła, t. 3*, Warszawa 1967
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse sfery niematerialnej*, PWE, Warszawa 1987
- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, [w:] M. Postuła, Perczyński P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010
- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010
- Przybylska J., *Finansowanie działalności kulturalnej w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007
- Raport o stanie kultury*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2009
- Riou A., *Le droit de la culture et le droit à la culture*, ESF éditeur, Paris 1993
- Rolland R., *Le Théâtre du peuple*, Paris 1913, s. 171-172, [w:] Kowalski J., Loba A., Loba M., Prokop J., *Dzieje kultury...*
- Różański I., *Prawo osobowe. Postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Postępowanie o uznanie za zmarłego i stwierdzenie zgonu. Komentarz*, Kraków 1946
- Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U.K., *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010
- Rymsza M., Zimmer A., *Embeddedness of Nonprofit Organisations: Government Nonprofit Relationships* [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008
- Saez G. (red.), *Les notices, Institutions et vie culturelle*, La documentation Française, Paris 2004
- Samuelson A., *Ekonomia 1*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia, T. 1*, PWN, Warszawa 2004
- Siwińska J., *Partnerstwo publiczno-prywatne, doświadczenie brytyjskie* [w:] Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005
- Skrzypiec J., *Polityka kulturalna Polski Ludowej. Osiągnięcia – słabości – problemy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1985
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 2007
- Stecki L., *Fundacja. Część pierwsza*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996

- Stecki L., *Sponsoring*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2000
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004
- Sucheckie A.M., *Budżet zadaniowy jako nowe narzędzie zarządzania publicznego w sektorze kultury*, [w:] Grzybowska-Brzezińska M., Żuchowski I., Michalak J. (red.), *Zarządzanie w placówce oświatowej. Podręcznik dyrektora szkoły*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Społeczna w Ostrołęce, Ostrołęka 2009
- Sucheckie A.M., *Ekonomiczne uwarunkowania sektora kultury*, „Problemy zarządzania”, nr 3/2007 (17), Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski
- Sucheckie B., Antczak E., Koncentracja i specjalizacja w przestrzennych analizach ekonomicznych, [w:] Sucheckie B. (red.), *Ekometria przestrzenna. Modele i modele analizy danych przestrzennych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2010
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Wydawnictwo Prawnicze „Lexis Nexis”, Warszawa 2008
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, WN PWN, Warszawa 1965
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008
- Throsby D., *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010
- Towse R. (red.), *A Handbook of Cultural Economics*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA 2003
- Tylor E.B., *Cywilizacja pierwotna*, cyt. za: Nowicka E. (red.), Głowacka-Grajper M. (red.), *Świat człowieka – świat kultury. Antologia tekstów klasycznej antropologii*, WN PWN, Warszawa 2009
- Velthuis O., *Talking Prices. Symbolic Meanings of Prices on the Market for Contemporary Art*, Princeton University Press, Princeton 2005
- Wieczorek P., *Nowelizacja przepisów o działalności kulturalnej. Komentarz do zmian*, Wydawnictwo Prawo dla Praktyków, Sieradz 2011
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996
- Wrona T., *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego – stan finansów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2011
- Young D.R., *Alternative Model sof Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives*, [w:] “Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, 2000, t. 29, nr 1
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999
- Żygulski K., *Wstęp do zagadnień kultury*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1972
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa 2009

Ustawy, rozporządzenia i raporty:

Décret n°2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles, Version consolidée au 27 octobre 2011

Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Dz. U. Nr 4, poz. 18 ze zm.

Dz. U. Nr 89, poz. 518.

Dz. U. Nr 9, poz. 31.

Dziennik Ustaw 1928 nr 26 poz. 265

Dziennik Ustaw 1937 nr 55 poz. 424

Etat imposant, Etat impuissant. L'insoutenable rigidité des dépenses de l'Etat en France, Futuribles 2010, no. 313

Financement et Regulation, Budget de l'Etat, fiche 29, Paris 2010, s. 389.

Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 roku. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa, Maj 2012

Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Budżet Zadaniowy, Rada Ministrów, Warszawa, maj 2009

Informacje za rok 2008 z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy, Rada Ministrów, Warszawa 2009

Informacje za rok 2009 z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy, Rada Ministrów, Warszawa 2010

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, version consolidée au 01 décembre 2010

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, version consolidée au 01 juillet 2011

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2000 t.I oraz za lata 2001-2010, dział Wydatki budżetu państwa*, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

Ustawa o finansach publicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146

Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. 2001 Nr 13, poz. 123 ze zm.

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011 Nr 207, poz. 1230.

Ustawa z dnia 4 maja 1982 roku o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury, Dz. U. PRL nr 14 z dnia 20 maja 1982 r

Ustawa z dnia 4 maja 1982 roku o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki, Dz. U. PRL nr 14 z dnia 20 maja 1982 r.

Ustawa z dnia 8. 03. 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2007, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007, dokumenty Rady Ministrów, Warszawa 2008

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2008, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007, dokumenty Rady Ministrów, Warszawa 2009

Wybrane wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym, Warszawa 2009

Strony internetowe:

Pawłowski R., „*Pakt dla kultury*” podpisany. *Jak zmieni polską kulturę?*, „Gazeta Wyborcza. Kultura” http://wyborcza.pl/1,75475,9602678,_Pakt_dla_kultury_podpisany_..., z dnia 2011. 05.16.

www.culture.gouv.fr/mcc/Le-ministere/Missions-et-organisation, z dnia 3.11.2011

Spis tabel

Tabela 1.1. Klasyfikacja typów definicji kultury

Tabela 1.2. Klasyfikacja usług ze względu na wybrane kryteria

Tabela 1.3. Zestawienie cech usług społecznych i usług kulturalnych

Tabela 2.1. Podział instytucji kultury według hierarchii ważności

Tabela 3.4. Źródła dochodów Funduszu Rozwoju Kultury według typów funduszy

Tabela 5.1. Modele budżetu zadaniowego według OECD

Tabela 5.2. Podział na misje, programy i ministerstwa odpowiedzialne za dany program

Tabela 5.3. Filary i funkcje Strategicznego Planu Rządzenia

Tabela 6.1. Realizacja założeń makroekonomicznych z uwzględnieniem PKB, wydatków Budżetu Państwa i wydatków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2000-2010 (ceny bieżące, ceny stałe 2000 r., udziały w procentach)

Tabela 6.1.a. Wyniki estymacji równań regresji realnych wydatków budżetu państwa (*WB*) względem *PKB* w latach 2001-2012

Tabela 6.2. Tempo zmian PKB, wydatków Budżetu Państwa oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2000-2010 (tempa wzrostu: rok pop.=1)

Tabela 6.2.a. Wyniki estymacji równania regresji realnych wydatków ogółem na kulturę względem PKB

Tabela 6.2.b. Wyniki estymacji równań tendencji rozwojowej wydatków ogółem na kulturę

- Tabela 6.3. Realizacja wydatków budżetu państwa wg grup ekonomicznych w latach 2000-2010: w mld zł. c.b., struktura (w nawiasach, w procentach) oraz udziały procentowe w PKB (pogrubione)
- Tabela 6.4. Realizacja wydatków budżetu państwa na „Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wg grup ekonomicznych w latach 2007-2010
- Tabela 6.5. Wydatki na kulturę cz. 24 w Polsce w latach 2000-2010 wg części budżetu państwa(w mln zł)
- Tabela 6.6. Struktura wydatków na kulturę w Polsce w latach 2000-2010 wg części budżetu państwa w procentach
- Tabela 6.7. Roczne tempo zmian wydatków na kulturę (cz.24) w Polsce w latach 2001-2010 wg części budżetu państwa w procentach
- Tabela 6.8. Zadania, dysponenci, cele, sposoby osiągania celu – funkcja 9 budżetu zadaniowego (rok 2011)
- Tabela 6.9. Wydatki, kwota i udział dysponentów dla funkcji 9 budżetu państwa w latach 2009-2011.
- Tabela 6.10. Wydatki na poszczególne zadania przypisane do funkcji 9 budżetu państwa w milionach złotych oraz ich procentowy udział w wydatkach budżetowych na funkcję 9 w latach 2009 – 2011
- Tabela 6.11. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego według wybranych działów klasyfikacji budżetowej i województw w latach 2003 – 2010
- Tabela 6.12. Liczba instytucji kultury w latach 2003 i 2010 według województw
- Tabela 6.13. Oceny elastyczności wydatków województw na kulturę ogółem względem wartości produktu regionalnego brutto w latach 2003-2010.
- Tabela 6.14. Wpływ zmian poziomu wydatków województw na kulturę ogółem na wydatki województw na poszczególne instytucje kultury w latach 2003-2010.
- Tabela 6.15. Wartości współczynnika lokalizacji LQ dla wydatków województw na poszczególne rodzaje instytucji kultury w roku 2006 i 2010
- Tabela 6.16. Stopy wzrostu wartości współczynnika lokalizacji dla wydatków województw na poszczególne rodzaje instytucji kultury
- Tabela 7.1. Wydatki budżetu państwa na kulturę według ministerstw (mln, EUR) w latach 1999-2004
- Tabela 7.2. Struktura wydatków budżetu na kulturę wg ministerstw w latach 1999-2004 (w procentach)
- Tabela 7.3. Roczne tempo zmian wydatków na kulturę ponoszonych przez poszczególne ministerstwa (w latach 2000-2004)
- Tabela 7.4. Produkt Krajowy Brutto we Francji w latach 1980-2004 oraz dynamika zmian
- Tabela 7.5. Budżet Ministra Kultury i Komunikacji w latach 1980-2004
- Tabela 7.6. Wydatki budżetu państwa ogółem i na kulturę w miliardach euro we Francji w latach 2005/2010

Tabela 7.7. Budżet Ministerstwa Kultury i Komunikacji w latach 2005-2010

Tabela 7.8. Wydatki na kulturę gmin powyżej 10000 mieszkańców w roku 2006

Tabela 7.9. Wydatki na kulturę gmin powyżej 10000 mieszkańców w roku 2006 z uwzględnieniem sektorów interwencji

Tabela 7.10. Wydatki departamentów na kulturę w roku 2006

Tabela 7.11. Wydatki departamentów na kulturę według sektorów interwencji w roku 2006

Tabela 7.12. Wydatki regionów na kulturę w roku 2006

Tabela 7.13. Subwencje regionów na rzecz kultury w roku 2006 z uwzględnieniem sektorów interwencji

Tabela 7.14. Wydatki regionów na kulturę w roku 2006 według sektorów interwencji.

Tabela 7.15. Charakterystyki ogólne regionów w roku 2006

Tabela 7.16. Charakterystyki ogólne regionów 2010

Tabela 7.17. Liczba zabytków i instytucji kultury we Francji wg. regionów 2006

Tabela 7.18. Liczba zabytków i instytucji kultury we Francji wg. regionów w 2010 r.

Tabela 7.19. Przyrosty wskaźników i efektów finansowania kultury wg. regionów

Tabela 8.1. Wydatki gospodarstw domowych na kulturę w Polsce w latach 2001-2010 (wybrane lata)

Tabela 8.2. Oceny przeciętnych elastyczności dochodowych i cenowych wydatków gospodarstw domowych na kulturę w Polsce ogółem i dla 6 grup zasadniczych (2001-2010)

Tabela 8.3. Wydatki na kulturę w euro na 1 osobę, ceny stałe 1998 r., dane pogrupowane (6 grup zasadniczych)

Tabela 8.4. Udział wydatków na kulturę z podziałem na grupy wydatków w rocznych wydatkach całkowitych gospodarstw domowych na jedną osobę we Francji w latach 1997-2010

Tabela 8.5. Procentowy udział wydatków na poszczególne kategorie w wydatkach na kulturę gospodarstw domowych we Francji w latach 1997-2010

Tabela 8.6. Oceny przeciętnych elastyczności dochodowych i cenowych wydatków gospodarstw domowych na kulturę we Francji ogółem i dla 6 grup zasadniczych (1997-2010)

Tabela 8.7. Efekty polskiej polityki kulturalnej w latach 2000-2010. Dane ilościowe.

Tabela 8.8. Zależności efektów polityki kulturalnej od wzrostu realnego PKB w Polsce – współczynniki elastyczności dla okresu 2000-2010

Tabela 8.9. Wskaźniki efektów polityki kulturalnej we Francji 2000-2010

Tabela 8.10. Zależności efektów polityki kulturalnej od wzrostu realnego PKB (PIB) – współczynniki elastyczności dla okresu 2000-2010

Spis rysunków

- Rysunek 6.1. Udział wydatków budżetu państwa w produkcie krajowym brutto w latach 2000-2012 (w procentach)
- Rysunek 6.2. Realne wydatki budżetu państwa a realne wartości PKB w Polsce: wykres dopasowania liniowego równania regresji (w mld zł)
- Rysunek 6.3. Tempo zmian PKBP (c.b.) oraz wydatków Budżetu Państwa i Ministerstwa Kultury z podziałem na wydatki na kulturę i pozostałe w latach 2000-2012
- Rysunek 6.4. Realne wydatki budżetu państwa na kulturę a realne wartości PKB w Polsce: wykres dopasowania liniowego równania regresji
- Rysunek 6.5. Realizacja wydatków budżetu państwa na „Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wg grup ekonomicznych w latach 2007-2010.
- Rysunek 6.6. Struktura wydatków na kulturę (cz.24) w Polsce w latach 2000-2010 wg części budżetu państwa (w procentach)
- Rysunek 6.7. Roczne tempo zmian wydatków na kulturę (cz.24) w Polsce w latach 2001-2010 wg części budżetu państwa w procentach
- Rysunek 6.8. Struktura układu zadaniowego na rok 2009
- Rysunek 6.9. Wydatki JST na kulturę w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)
- Rysunek 6.10. Zmiany liczby instytucji kultury w latach 2003-2010 wg. województw
- Rysunek 6.11. Graficzna prezentacja stóp wzrostu wartości współczynnika lokalizacji dla wydatków województw na poszczególne rodzaje instytucji kultury.
- Rysunek 6.12. Schemat klasyfikowania wydatków województw na poszczególne instytucje kultury ze względu na wartość i dynamikę wskaźnika lokalizacji
- Rysunek 6.13. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na muzea w latach 2006-2010.
- Rysunek 6.14. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na biblioteki w latach 2006-2010
- Rysunek 6.15. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na domy kultury w latach 2006-2010.
- Rysunek 6.16. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na teatry w latach 2006-2010.
- Rysunek 6.17. Wartość wskaźnika lokalizacji oraz jego dynamika dla wydatków województw na teatry muzyczne w latach 2006-2010
- Rysunek 7.1. Struktura administracyjna – główni aktorzy publicznej polityki kulturalnej we Francji
- Rysunek 7.2. Struktura wydatków budżetu na kulturę według ministerstw w latach 1999-2004 w procentach
- Rysunek 7.3. Roczne tempa zmian wydatków ministerstw na kulturę w latach 1999-2004
- Rysunek 7.4. Dynamika PKB (PIB) w latach 1981-2004 (rok poprzedni = 100%)

dpibp - dynamika produktu krajowego w cenach bieżących

dpib - dynamika produktu krajowego w cenach stałych

Rysunek 7.5. Wartość produktu krajowego brutto (PIB) w cenach bieżących (mln euro) i w cenach stałych 1995 r. (mln euro) w latach 1981-2004

Rysunek 7.6. Porównanie kształtowanie się kredytów otwartych i środków na realizację programów w latach następnych w latach 1980-2004

Rysunek 7.7. Udział wydatków regularnych i kredytów otwartych w ogólnych wydatkach budżetowych Ministra Kultury i Komunikacji w latach 1980-2004

Rysunek 7.8. Tendencje rozwojowe wydatków ogółem i regularnych z budżetu Ministerstwa Kultury i Komunikacji Francji w latach 1980-2004 (w mln euro)

Rysunek 7.9. Tempa wzrostu wydatków ogółem i regularnych

Rysunek 7.10. Dopasowania modelu regresji podwójnie logarytmicznej wydatków na kulturę ogółem

Rysunek 7.11. Budżet Ministerstwa Kultury i Komunikacji w latach 2005-2010

Rysunek 8.1. Zmiany struktury wydatków na kulturę w latach 2001-2010 w procentach

Rysunek 8.2. Wydatki realne gospodarstw domowych na kulturę (na 1 osobę w zł rocznie)

Rysunek 8.3. Dynamika – roczne tempo wzrostu grup wydatków w procentach

Rysunek 8.4. Porównanie wydatków realnych gospodarstw domowych na kulturę wg, 6 grup zasadniczych (w euro na 1 osobę, ceny stałe 1998 r.)